Health Canada / Santé Canada

Audit and Accountability Bureau

Bureau de la vérification et de la responsabilisation

INTERNAL AUDIT REPORT

Audit of Records Controls
Health Canada

July 7, 1998

Canada

PRELIMINARY REVIEW REPORT

Audit of Record Controls
Health Canada

PRELIMINARY REVIEW REPORT

Audit of Record Controls
Health Canada

July 7, 1998
(minor editorial changes September 21, 1998)

Audit conducted by
Information Management and Technology
Consultants
under the direction of the
Internal Audit Directorate
Health Canada

Pour obtenir une copie de la version française, veuillez communiquer avec la Vérification interne au (613) 957-4360

Audit # A6111

Preliminary Review Chronology

• Preliminary review examinations started	April 8, 1997
• Preliminary review examinations completed	August 15, 1997
• Briefing provided to Senior Assistant Deputy Minister	September 19, 1997
• Briefing provided to the Advisory Committee on Information Holdings (ACIH)	October 14, 1997
• Briefing provided to the Committee for Information Technology and Holdings (CINTH)	October 24, 1997
• Draft report accepted by the Senior Assistant Deputy Minister	December 1, 1997
• Draft report accepted by the Departmental Audit and Evalution Committee	July 7, 1998

Table of Contents

Executive Summary 1

1.0 Introduction 7

2.0 Recordkeeping in the Knowledge Economy 8

3.0 Approach 9

4.0 Record Controls for Achieving Business-Line Objectives 10

5.0 Federal Legislative, Regulatory and Policy Requirements 13

6.0 Sound Record Control Practices 14

7.0 Record Control Issues 15

8.0 Recommendations for Improving Record Controls 20

9.0 Current Record Improvement Initiatives 24

Appendices:

Appendix A - *Guide to the Federal Government's Legislative, Regulatory and Policy Requirements for Records Administration and Management*

Appendix B - *Current Health Canada Control Elements for Records*

Appendix C - *Compliance Assessment for Record Controls*

Appendix D - *Best Practices Assessment*

Executive Summary

Introduction

Recordkeeping has been a fundamental underpinning of civilized societies since writing was first invented and practised in Mesopotamia during the fourth millennium BC. Clay was the first recording medium and accounting the first business application. In today's knowledge-based economy, electronic records increasingly are the norm, while other media, especially ubiquitous paper records, must also be created and maintained by every person and organization to carry out business transactions and to meet accountability, evidential and legal requirements. For Health Canada, effective recordkeeping is both sound business practice and a requirement under the law.

This report presents results of a Preliminary Review of Health Canada's records control framework.[1] It includes an objective overall assessment of the department's current record controls, identification of significant management issues and preliminary recommendations. The current record controls examined included functional responsibilities, mandated committees, and management elements and processes such as organization, policies, procedures, planning, reporting, inventorying, training and tools.

It must be emphasized that the Preliminary Review's assessment and recommendations apply to Health Canada as a whole. Records control is to be understood as a department-wide function and the shared responsibility of all employees. The findings are not to be interpreted as simply an assessment of Information Management Services Directorate[2].

Sound Business Practices

The recordkeeping function should, first and foremost, serve business requirements of the enterprise. Health Canada's core business-lines are fundamentally dependent on the department's capacity for informing, knowing and learning, all functions of the quality of its recordkeeping strategies and practices. Health Canada should see recordkeeping as a mission-critical function.

The department is currently undergoing a structural transition from a branch-centred structure to one where corporate and business-line functions cut across many areas of the department. To manage the four cross-branch business lines, the lead Assistant Deputy Ministers and their staff must share records, documents, information and knowledge with various parts of the department.

---

[1] The 1987 *National Archives of Canada Act* defines "records" broadly to include "any correspondence, memorandum, book, plan, map, drawing, diagram, pictorial or graphic work, photograph, film, microform, sound recording, videotape, machine readable record, and any other documentary material, regardless of physical form or characteristics and any copy thereof."

[2] IMSD's mandate is limited to providing advice and guidance on records management, developing tools to manage information and records, and providing records office, mail and record distribution services.

A departmental framework for the administration and management of its records would facilitate meeting Health Canada's business requirements to efficiently identify and access authoritative records department-wide, and to achieve the department's business goals for sharing information between business lines, with partners and nationally with the public.

Mandatory Requirements

Beyond business requirements, the department is legally or administratively obligated to meet the federal government's legislative, regulatory and policy requirements for records. These deal with access to records, overall management of information holdings, privacy protection, destruction and transfer of records, security, emergency preparedness, and technology. Of course, most of these mandatory requirements directly serve Health Canada's business needs, but they are not optional or discretionary.

Findings and Observations

This Preliminary Review found serious deficiencies in Health Canada's record controls and recordkeeping practices. For example, the department requires clear objectives and plans for the control of records in support of the business directions defined by *Health Canada Outlook 1996-97 to 1998-99*. There is a fundamental need for documented record policies and procedures. Responsibilities for records must be clearly defined, communicated and backed up by effective accountability mechanisms. Work processes and systems need to integrate and internalize record controls at workstation and individual levels. Departmental records need to be inventoried and organized in a manner that enables efficient access to information as required by employees and to which the public is entitled. Electronic records, in particular, present security risks.

Extensive work is required to align Health Canada's record controls with the federal government's legislative, regulatory and policy requirements. The Preliminary Review's overall assessment of the department's compliance with the principal record laws and supporting policies, as described in Appendix C, follows:

Authority	*Preliminary Assessment*
• Access to Information Policy	Essentially non-compliant
• Management of Government Information Holdings Policy	Essentially non-compliant
• Privacy and Data Protection Policy	Apparently compliant
• *National Archives of Canada Act*	Some compliance issues
• Security Policy	Essentially non-compliant
• *Emergency Preparedness Act*	Essentially non-compliant
• Management of Information Technology Policy	Some compliance issues

We observed that the department's overall shortcomings with reference to the federal government's record control requirements (individual cases of excellence notwithstanding) are tacitly acknowledged by program managers and functional record authorities. The department's corporate culture needs to be guided by principles and values that will foster changes in workforce behaviour and more respect for record policies.

A framework for records best practices is offered in the federal government's *Guide to the Review of the Management of Government Information Holdings*, issued in 1994. The framework includes the life cycle phases of records:

- planning;
- collection, creation, receipt;
- organization, transmission, use and retrieval;
- storage, protection and retention; and
- disposition through transfer or destruction.

When measured against the fundamental standards prescribed in the Guide, the control gaps and omissions are so extensive it was impractical for this Preliminary Review to document all of them. In essence, there is no overall departmental control framework for records administration and management. While good records management practices were reported at individual directorate and bureau levels, Health Canada as a whole has a fragmented and incomplete set of record control elements, resulting in potential obstacles for business and increased risks of legal liability and public embarrassment.

Underlying Issues and Preliminary Recommendations

This Preliminary Review concluded that the various problems in Health Canada's current record control processes, and the resulting serious risks, are symptoms of deeper issues manifest in a common lack on the part of most of those interviewed of:

- records consciousness — corporate principles and values pertaining to records;
- records discipline — "bottom line" accountability for records; and
- records investment — allocation of resources to ensure effective results.

Five preliminary recommendations are made, considered fundamental to bringing about sustainable solutions to the department's current record problems and necessary for effective recordkeeping support for Health Canada's evolving business lines:

1. Health Canada should take a business approach to the leadership, management and administration of its records and record controls. A sound records environment, viewed in the broader context of the Data—Records—Documents—Information—Knowledge continuum, is to be valued and recognized as essential to achieving mission performance.

2. Health Canada's senior executives should provide visible leadership for the management and administration of records and be included in the accountability framework for recordkeeping in Health Canada.

3. Health Canada should develop a high-level conceptual framework for the management of records to provide a basis for assessing the current records environment and for designing future records-related initiatives.

4. As an immediate priority, Health Canada's record policies and procedures should be documented, consolidated and endorsed by senior management.

5. Health Canada should use its department-wide Notes facility to access and consolidate the various inventories of records and files maintained independently by administrative staff at the Director and higher levels as a first step towards creating a departmental inventory of record holdings that would identify, at a minimum, the file listing name and a contact person.

Current Record Improvement Initiatives

In the past year a number of initiatives have been launched at the departmental and branch levels to improve the records environment. A few examples are:

- the introduction of a governance structure and a forum for departmental decision making on the information and records environment;
- the commitment to develop Multi-Year Disposition Plans;
- the technology projects to develop tools that support efficient records control;
- the project to modernize the departmental file classification structure;

- the development of a departmental records management policy;
- the renewal of IMSD's records office services; and
- the investment in a Preliminary Review and Audit of Health Canada's Records.

These initiatives must be acknowledged for their valuable potential. It is too early to conclude that Health Canada has turned the corner on improving its record controls. In the context of the Preliminary Review recommendations, however, the current initiatives are viewed as necessary but not sufficient. A major shortcoming of these initiatives is that they lack an overall planning framework and they are not yet recognized as relevant to the "real business" of Health Canada.

1.0 Introduction

The Deputy Minister and Associate Deputy Minister instructed the Internal Audit Directorate to undertake a department-wide audit of the records control framework. The objective of the audit is to independently assess and report on:

- the soundness of the departmental control framework for the management of records in all media, including hard-copy and electronic form, and the extent to which the framework complies with relevant legislative, regulatory and policy requirements; and

- the extent to which departmental practices and procedures for the management of records in all media comply with the records control framework and ensure that departmental records are well managed throughout their life cycle.

In preparation for the audit, Internal Audit Directorate contracted the firm Information Management and Technology Consultants Inc. (IMTC) to conduct a Preliminary Review of the records management function within Health Canada. The objectives of the Preliminary Review are to:

- define the federal government's legislative, regulatory and policy framework for records and Health Canada's management control framework for records; and

- develop audit criteria for the assessment of the Health Canada control framework which will be used in a planned audit of departmental practices and procedures related to the management of records throughout their life cycle.

The scope of the Preliminary Review does not include management processes related to published material, departmental library services, telecommunications, and information technology. Further, the scope excludes departmental planning processes for the identification of information needs and the subsequent collection, creation or receipt of information; departmental processes for responding to requests for information, pursuant to the *Access to Information Act;* and the management control framework for the Departmental Security Program.

This report addresses the first Preliminary Review objective.[3] It presents an initial assessment of Health Canada's current records control framework, identifies major issues and makes preliminary recommendations to senior management.

---

[3] A separate report will provide Internal Audit Directorate with the proposed audit criteria and recommendations for an audit approach based on this Preliminary Review's findings.

It must be emphasized that the initial assessment, issues and recommendations apply to Health Canada as a whole. Records control is to be understood as a department-wide function and the shared responsibility of all employees. The findings are not to be interpreted as simply an assessment of Information Management Services Directorate[4]. Given the fragmented nature of the department's records function, there are probably individual exceptions to the overall assessment that could be identified in the forthcoming audit.

2.0 Recordkeeping in the Knowledge Economy

The records environment of the modern enterprise in the knowledge economy is changing. There are changes, with deregulation and an accelerating business pace, in what is being recorded. The media used for recording are also changing. The ubiquitous paper record remains with us, but the electronic record is exponentially increasing the records intensity of the workplace. The tools and techniques available to create, store, copy, organize, transmit, protect and destroy records are evolving daily. Planning and preparing for record changes is a challenge for all organizations and individuals.

A constant, not always apparent given the changing technology of records, is the basic role and intrinsic value of a record. Records enable and reflect the continuing business of the enterprise: its decisions, communications and activities. The purpose of the record can be to provide a memory aid, to share information with others (beyond the constraints of time and space) or to preserve evidence of the facts (at a specific point in time).

Creating a record is a value-added process. Without potential future value, a record will not be made. Once created, some level of records control is obligatory — even if it is only housekeeping to eventually dispose of the record. The level of investment made in controlling the *life cycle* of a record reflects its value — to the originator and other stakeholders (current and future).

The control of records is a fundamental business practice. Unlike other standard business functions, such as finance, everyone is involved. Sound recordkeeping practices are more economical, support informed decision-making and facilitate learning. Timely access to authoritative business records is the basis for credibility with employees, business partners, clients and stakeholders. An executive's accountability for corporate governance includes ensuring that the enterprise's records environment is aligned with business needs.

---

[4] IMSD's mandate is limited to providing advice and guidance on records management, developing tools to manage information and records, and providing records office, mail and record distribution services.

Recordkeeping and record controls are also mandatory requirements under law (for public and private-sector organizations). Authoritative records are essential to guarantee that the public service remains accountable to Parliament and the public. Open access to public records is fundamental to modern democracies. Accordingly, federal institutions are subject to a number of legislative, regulatory and policy requirements for records control. Under these laws, it is the responsibility of the Deputy Head to ensure that a department complies with these requirements.

The Preliminary Review examines the record controls of Health Canada from the complementary perspectives of:

- recordkeeping as a sound business practice; and
- recordkeeping as a mandatory requirement.

3.0 Approach

The approach adopted for the Preliminary Review was to:

- identify the record control requirements of the federal government;
- identify the current record control elements of Health Canada;
- assess Health Canada's record controls; and
- identify significant management issues and make preliminary recommendations.

The information gathering for the Preliminary Review included more than thirty interviews and a review of available documentation. The interviews with officials from National Archives and Treasury Board Secretariat confirmed the federal government's current legislative, regulatory and policy framework for records. Interviews with branch representatives and employees of Information Management Services Directorate provided a consistent profile of Health Canada's current record control elements. Research included reference materials provided by interviewees[5],

[5] This Preliminary Review posed questions to Health Canada interviewees regarding record controls at departmental and branch levels. If an interviewee was uncertain or could not provide a response, this was noted. It was beyond the scope of this Review to seek out information and documentation beyond what was provided by the interviewees.

central agency source documents on relevant laws, regulations and policy, and documents on best practices in other jurisdictions, e.g. United States and Australia.

4.0 Record Controls For Achieving Business-Line Objectives

In April 1996, the Strategic Planning and Review Directorate of Policy and Consultation Branch published, by authority of the Minister, *Health Canada Outlook 1996-97 to 1998-99.*

4.1 Health Canada Contribution

As illustrated in Figure 1, reproduced below, Health Canada is responsible for ensuring that Canada has a strong and cohesive health information and consultation network that is capable of anticipating, assessing and preventing emerging risks to health. The department also serves Canadians and mobilizes action from a national perspective in four critical areas of responsibility. These are Health System Support and Renewal; Services to First Nations, Inuit and Yukon; Management of Risks to Health - Products and Disease Control; and Population Health Strategy. Finally, at the national level, there is a need to continuously monitor and assess changes in the health status of Canadians.

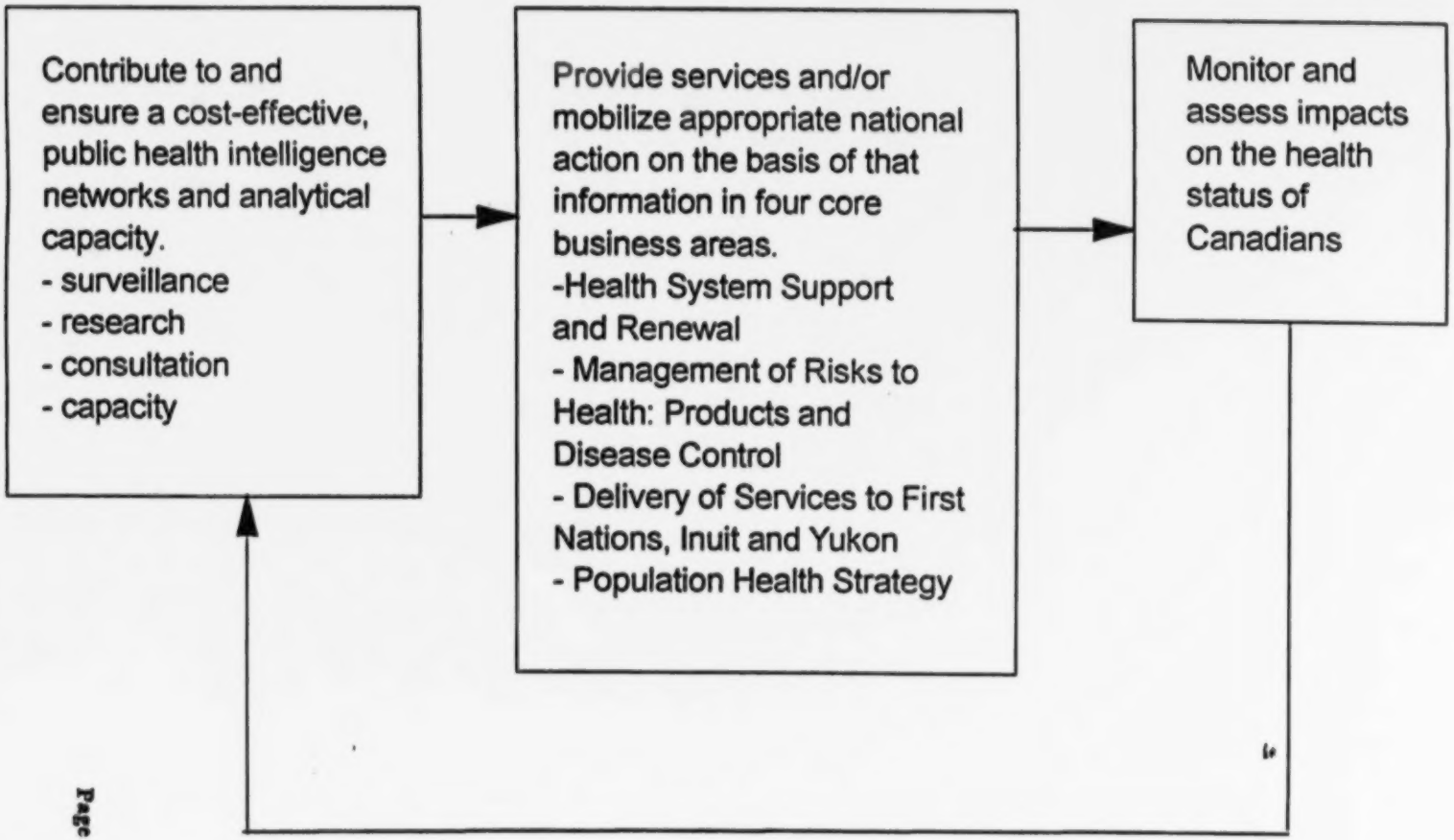
The language used to describe Health Canada's high-level view of its core functions clearly demonstrates the department's fundamental dependence on its capacity for informing, knowing and learning, buttressed with sound recordkeeping policies and practices, to wit:

"INFORMATION ... health intelligence networks and analytical capacity ... surveillance ... research ... consultation ... action on the basis of that information ... monitor and assess impacts ..."

Records, whether in paper, electronic or other media, lie at or near the base of the Data—Documents—Information—Knowledge continuum. Logically, Health Canada should see recordkeeping as a mission-critical function.

Records are the evidence of organizational and business transactions. The information held by the department's records represents the metaphorical "lifeblood" enabling business and administrative processes in government. As well, records form the basis of accountability to Parliament and the Canadian public — the obligation to report on the exercise of Health Canada's responsibilities.

Health Canada Core Functions



Source: Health Canada Outlook 1996-97 to 1998-99
April 1996, Fig. 1, p.3

4.2 Managing the Transition

Later, the *Health Canada Outlook* document deals with managing the transition from a branch-oriented structure to one with increased ability to tap into organizational synergies that are only available through stronger cross-branch collaboration. The goal is to realign Health Canada management so as to eliminate overlap and duplication and bring about the most cost-effective achievement of the federal health objectives.

The department began by identifying core activities that were essential to eliminating overlap and duplication, and ensuring cost-effective directions, strategies and investment decisions, and accountabilities.

These corporate functions *cut across all areas of the department's business.* They include health surveillance, policy frameworks, consultations and negotiations with national and international partners.

The four business lines are interrelated. However, each has a different focus, distinctive managerial challenges, and a particular contribution to make to the achievement of the three major thrusts of the federal health objectives. Each has a lead Assistant Deputy Minister responsible, in addition to managing his or her own programs, for ensuring effective coordination of efforts across the department under a particular business line.

4.3 Implications for the Records Environment

To carry out the four cross-branch business lines, the lead Assistant Deputy Ministers must share records, documents, information and knowledge with various parts of the department. Even if each branch had a branch-wide management control framework for its own records, which does not appear to be the case, this would not be sufficient. Nothing less than a departmental framework for records would enable each business line to efficiently access and use all relevant records. Business-line information access, sharing, consolidation and analysis should be possible, and in some cases would be essential, not only vertically within organizational units like branches, but also horizontally across organizational boundaries within the department and beyond to other Canadian and foreign stakeholders.

As the new business lines become better defined and established, effective management of the supporting record functions becomes an important, indeed an enabling aspect of the overall transition.

Within the broader contexts of information and knowledge management, Health Canada's business-line requirements for records include:

- a department-wide understanding of record objectives and controls in a business context;
- an installed department-wide infrastructure that applies a discipline of sound recordkeeping practices;
- a corporate culture that supports responsible recordkeeping and records sharing;
- sharable records (increasingly in electronic media); and
- department-wide accountability mechanisms (at all levels) to report on performance standards that, at minimum, meet the federal government's legislative, policy and regulatory requirements, while adding value to Health Canada's business lines.

The Preliminary Review's assessment is that Health Canada's records control infrastructure is inadequate to serve its future business needs. Specific deficiencies are identified in the following sections.

5.0 Federal Legislative, Regulatory and Policy Requirements

The control of records by Health Canada is mandatory in accordance with standards set by legislative, regulatory and policy requirements of the federal government. A *Guide to the Federal Government's Legislative, Regulatory and Policy Requirements for Records Administration and Management* is presented in Appendix A. This summary report is the product of the Preliminary Review's examination of relevant legislation, policy and regulatory documents, and consultations with officials from National Archives of Canada and Treasury Board Secretariat. The *Guide* presents the mandatory requirements that are the basis for any review, assessment or audit of the records function in the federal government.

Early in the information gathering phase, it was determined that Health Canada as a whole has not installed a management control framework for the administration and management of its records. Nor has an overall plan for establishing such a framework been documented. The review team therefore undertook to identify those record control elements that are in fact currently in place. The *Current Health Canada Control Elements for Records* is presented in Appendix B. An immediate observation is that the control elements identified by the Preliminary Review address only a small subset of the mandatory requirements of the federal government.

Together, the *Guide to the Federal Government's Legislative, Regulatory and Policy Requirements for Records Administration and Management* (Appendix A) and the *Current*

Health Canada Control Elements for Records (Appendix B) provide the basis for an overall preliminary assessment of Health Canada's compliance with federal record authorities, given in *Compliance Assessment for Record Controls* (Appendix C). The department's compliance with mandatory requirements is assessed overall as follows:

Authority	*Preliminary Assessment*
• Access to Information Policy	Essentially non-compliant
• Management of Government Information Holdings Policy	Essentially non-compliant
• Privacy and Data Protection Policy	Apparently compliant
• *National Archives of Canada Act*	Some compliance issues
• Security Policy	Essentially non-compliant
• *Emergency Preparedness Act*	Essentially non-compliant
• Management of Information Technology Policy	Some compliance issues

These overall assessments by the Preliminary Review are based on, and limited by, information provided to the review team within the scope of its investigations. It is possible, even probable that there are instances of compliance with authorities by individual Health Canada units, in whole or in part, even where the department, overall, is assessed as essentially non-compliant.

6.0 Sound Record Control Practices

The *Guide to the Review of the Management of Government Information Holdings* (published jointly by National Archives and Treasury Board Secretariat) was written to help government institutions review and assess their management of information practices, including control of records. The *Guide* includes approximately 100 best-practice tests.

The Preliminary Review found that Health Canada has implemented few of the prescribed record controls. Examples of the Review's assessments for key best-practice tests are presented in Appendix D. In summary, the deficiencies are:

- the department's management structure does not effectively coordinate all records-based functions;
- the department's records environment does not meet the operational needs of the department and does not satisfy legislative and policy requirements;
- the department cannot validate that it collects, creates and receives only the information/records that are necessary to meet its operational, legislative and policy requirements;

- the department's records are not organized in order to make the widest possible use of information;

- departmental systems for information/records transmission, use and retrieval do not respond efficiently and effectively to the needs of users;
- the department does not maintain records (only) while they have operational value in terms of supporting decision-making, program operations and service delivery, and (only) while they are required to meet legislative and policy requirements;

- the department cannot validate that the records which serve to reconstruct the evolution of policy and program decisions are retained; and

- departmental records are not disposed of (only) through destruction or by transfer to the control of the National Archives, or to organizations outside the control of the Government of Canada, in accordance with the requirements of the *National Archives of Canada Act*.

7.0 Record Control Issues

It is apparent from the Preliminary Review's assessment that there are significant shortcomings in the control of Health Canada's records. The challenge is to separate symptoms of a problem from the root issue.

The Preliminary Review concludes that the record control issues at Health Canada can be seen at the levels of:

- records consciousness;
- records discipline; and
- records investment.

7.1 Records Consciousness

A records conscious enterprise:

- is aware of and concerned about the state of its records;
- understands the multifaceted role of records; and
- values its records as a business resource.

One systemic issue at Health Canada is the low level of records consciousness[4]. The obvious exception is the heightened records consciousness evident immediately after an embarrassing records incident.

The fact that Health Canada has no stated business objectives for records, comprehensive records plan, documented policy, performance standards, procedures or effective tools for the records function is symptomatic of the underlying lack of records consciousness on the part of many staff.

Individual and organizational behaviour reflect the *de facto* culture and values of an enterprise. The behaviour observed and reported to the Preliminary Review is indicative of a widespread culture that places little value on records. Nearly all of those interviewed take a *laissez faire* attitude, reflecting both a lack of understanding and appreciation for the essential role of records. Health Canada as an institution has yet to adopt, in a demonstrative way, the principle that keeping an authoritative record is the only sound basis for credibility and accountability.

It is also apparent that one's level of involvement (or non-involvement) in recordkeeping is commonly equated with corporate power and status. The message conveyed is that the less one understands or is concerned with the mundane realities (i.e. labour) of record handling, the better. Not surprisingly, recordkeeping skills have not become a core competence of the department's workforce, despite the ever increasing records intensity of the workplace.

Individuals involved in record handling too often make assumptions that the official records are being controlled by someone else, referring to the branch/region, the office administrative staff, the IMSD records clerk, etc. A common excuse is that employees are too busy "doing the real work" to think about records.

Figure 2 illustrates the benefits and risks associated with various states of records consciousness and control. In the records/knowledge continuum:

- "*knowing what you know*" is a comfort zone of strength that one associates with ready access to authoritative records;
- "*knowing what you don't know*" presents opportunities for learning, if only you could locate the records;

---

[4] This is in clear contrast to the department's higher level of technology consciousness.

- *"not knowing what you know"* is a waste of resources, as when valuable records (intellectual capital) are misplaced and forgotten; and

- *"not knowing what you don't know"* is a high-risk position, because you don't have any assurance that a record has, or has not, been created, stored or destroyed. The unexplained loss or unanticipated appearance of a record can lead to serious consequences. [3]

A low level of records consciousness and control (an example of "not knowing what you know") increases the risk of Health Canada's decision-makers. This is evidenced by incidents when critical records surfaced within the department after executive decisions had been taken.

Two further examples of the low level of records consciousness identified by this Preliminary Review are that employee orientations generally do not include information about the organization's recordkeeping practices, and departing employees are not asked to turn over their records to Health Canada.

7.2 Records Discipline

Records control is a business discipline that involves:

- rules-based processes;
- delegated responsibility and authority; and
- effective accountability mechanisms.

A second core issue is that Health Canada lacks the management and administrative[3] discipline required for effective control of records. This is evidenced by the fact that Health Canada does not have a documented management control framework that defines the records management and records administration disciplines in the department's unique context.

Other symptoms of the lack of records discipline are that:

- work process design and systems development methodologies do not integrate record control requirements;

---

[3] The reference is to enterprise-wide processes and not organizational positions.

Figure 2
Records/Knowledge Continuum

- responsibilities for records and authority to apply record controls are incomplete, vague, fragmented, undocumented and ignored;
- standards for measuring performance with reference to record controls do not exist; and
- departmental accountability mechanisms (to require an accounting) for records are not in place.

The scope of additional deficiencies in Health Canada's records management and records administration infrastructure are documented in the Preliminary Review's assessment in Sections 5 and 6.

Interviewees believed that the visible decline in records discipline is part of Health Canada's *de facto* strategy of risk management in an era of resource constraints. There is apparently an expectation of reward for cutting corners in recordkeeping. Certainly there is no evidence that a lack of records discipline, by individuals or organizations, is expected to result in sanctions.

7.3 Records Investment

Effective records control requires investment of resources (time and money) for:

- senior management involvement;
- employee time for developing and applying record skills;
- records process design; and
- records facilities, e.g. storage equipment, space and technology.

The issue most apparent at Health Canada is records' low priority as a business investment. Anecdotal evidence indicates that other priorities have been artificially maintained at the expense of effective recordkeeping. This may prove to be a short-sighted investment formula. The costs down the road of inadequate records discipline will include:

- labour-intensive, often futile, record searching by the workforce;
- waste and embarrassment due to misinformed or uninformed management decisions;
- the expense of rebuilding credibility and trust; and
- needless risks to Canadians' health.

Health Canada has not, and apparently cannot calculate the costs of records at any stage of the records life cycle. This situation precludes any strategic perspective by senior management on the potential return for record investments.

8.0 Recommendations for Improving Record Controls

This Preliminary Review provides Health Canada with a high-level *problem definition* of record controls in terms of both business and mandatory (legal/policy) requirements. While it is beyond the scope of the review to prescribe specific and detailed solutions and plans that address the problems identified, we recognize a number of general conditions that are fundamental to bringing about sustainable solutions to the current problems and, as well, necessary for effective recordkeeping in the increasingly records-intensive workplaces of the knowledge economy.

These fundamental conditions, reflected below as preliminary recommendations, include taking an overall approach or orientation to records, providing departmental leadership, developing and installing department-wide management frameworks, and creating a general awareness at all levels of records, their context, and their roles.

8.1 Business Approach to Managing Records

The implications for record controls of Health Canada's transition from a branch-oriented structure to one depending more on strong cross-branch collaboration, include the need to see and treat Health Canada's records from a holistic[8] perspective. This means taking an ecological approach to mastering the information environment, which better reflects the dynamic interaction of people, processes, behaviour, strategies, technologies and politics affecting records. Records handling and record controls should be seen as integral components of a healthy information environment, not simply as backroom support functions or burdensome overhead.

Thomas Davenport, an internationally recognized author and authority on business innovation *and* on information and knowledge management, observed that:

> *The information environment of an organization is simply the aggregate of what it seeks to accomplish with information and the way in which organization members go about meeting objectives. Because most firms have attempted to manage technology rather than information, they probably are not conscious of their information environment and have not attempted to manage it directly. Though it cannot be proven or even fully documented, we*

[8] Holistic: the notion that whole entities, e.g. departments, have an existence other than as the mere sum of their parts.

> *feel strongly that the factors within the information environment are much more critical to an organization's success with information than the type or quality of its technologies.*[9]

A holistic perspective means management and staff should view records and record controls in the broader context of the Data—Records—Documents—Information—Knowledge continuum, each element merging with those adjacent while occupying their own space in the information environment.

Another implication of taking a holistic perspective is to recognize the three fundamental domains that together define and describe the whole organization in macro-process terms:

Administration:	Work performed as tasks in the operational present; hard realities in the "real world" of work, e.g. handling records, providing record services.
Management:	Thinking through what could or should be done better by administration; soft realities in the intangible present, e.g. planning, directing or evaluating records handling and record services.
Leadership:	Seeing, envisioning, imagining or foreseeing the physical future, and leading management in this desired direction, e.g. forecasting the impact of technology on record administration practices, and influencing development of management's policies

Our recommendations that follow relate to these three domains.

Recommendation 1

Health Canada should take a business approach to the leadership, management and administration of its records and record controls. A sound records environment, viewed in the broader context of the Data—Records—Documents—Information—Knowledge continuum, is to be valued and recognized as essential to achieving mission performance.

---

[9] Thomas H. Davenport, An ecological model for information management, Ernst & Young Center for Business Innovation, April 1994. His ecological approach was recently documented in: Thomas H. Davenport, *Information ecology: mastering the information and knowledge environment,* New York: Oxford University Press, 1997.

8.2 Executive Leadership in Managing Records

The visible backing by the then Deputy Minister of the Multi-Year Disposition Planning (MYDP) process, her responses to work of the Information Commissioner, and sponsorship of the departmental records management audit which led to this Preliminary Review, have all significantly raised the corporate profile of "records" in Health Canada. An accountability framework for records that includes the Deputy Minister will tend to foster an improvement in records consciousness and reinforce the need for, and significance of, a more disciplined approach to recordkeeping practices across the department.

A lack of expressed concern for records from the executive suite will further lower the current level of records consciousness in Health Canada. Conversely, the establishment of a departmental Chief Information Officer, or even a Chief Knowledge Office position that includes responsibility for records, information and knowledge, in addition to technology, would send a strong signal from the Deputy Minister that records matter.

A guiding statement and a set of assertions on expectations is required from senior executives to establish and position the value and role of records in the context of Health Canada's current and future business directions. It is essential that the concepts and language used in these executive assertions serve to clarify and not further obfuscate. For example, do not confuse *records* themselves with the technologies applied to records *handling*, or confuse records *administration* with records *management*.

Recommendation 2

Health Canada's senior executives should provide visible leadership for the management and administration of records, and be included in the accountability framework for recordkeeping in Health Canada.

8.3 Management Framework for Records

Health Canada lacks a documented management control framework that conceptually situates the managerial control of records. That is, it has not articulated a logical model of the basic managerial elements needed to provide for the thinking, decision-making, resources and initiatives required to maintain and improve record administration activities throughout the department. Such basic elements would probably include, among others, a records vision, record policies, record strategies, record plans, record responsibilities, the identification of core competencies, tools and process designs, and a statement of record principles.

Such a management control framework would provide or lead to:

- a *common perspective* or way of viewing Health Canada's internal and external information/records environment;
- a *language and structure* for thinking and talking about the department's information/records environment;
- a *tool for the diagnosis* of informational/record issues that would reveal systemic forces and critical interdependencies;
- a *context* for identifying sustainable[10] ways to improve the information/records environment;
- a *human-centred approach* to managing information/records that recognizes people, relationships, behaviour and culture among the critical success factors in realizing the productive use of information;
- a *basis for developing coordinated strategies and action plans* for multidisciplinary initiatives to improve Health Canada's information/records environment;
- a *yardstick* against which performance, priorities and contribution/return on investment can be assessed; and
- a *foundation* for analyzing and defining responsibilities for managing information and records life cycles.

With a management framework for records in place, Health Canada could begin to develop and invest in a strategy for aligning the future information/records environment with evolving business needs of the department. Strategic direction should be established by senior management. Business-line requirements should be defined by program knowledge-workers, in consultation with partners and clients.

[10] The World Commission on Environment and Development of the United Nations defined sustainable development as: "development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs."

Recommendation 3

Health Canada should develop a high-level conceptual framework for the management of records to provide a basis for assessing the current records environment and for designing future records-related initiatives.

Recommendation 4

As an immediate priority, Health Canada's record policies and procedures should be documented, consolidated and endorsed by senior management.

8.4 Records Administration

The transformation of records administration in Health Canada will flow from completion of the recommended conceptual framework for the management of records. The objectives of records administration will include integration of record activities and tasks with business-related work processes and systems.

Health Canada could increase the visibility of records by making the information already collected about records and files more accessible department-wide to all staff. This would involve leveraging existing information resources, such as inventories of applications and listings of files, that are commonly held in Lotus Notes or WordPerfect formats.

Recommendation 5

Health Canada should use its department-wide Notes facility to access and consolidate the various inventories of records and files maintained independently by administrative staff at the Director and higher levels, as a first step towards creating a departmental inventory of record holdings that would identify, at a minimum, the file listing name and a contact person.

9.0 Current Record Improvement Initiatives

In the past year a number of initiatives have been launched at the departmental and branch levels to improve the records environment. A few examples are:

- the introduction of a governance structure and a forum for departmental decision making on the information and records environment;

- the commitment to develop Multi-Year Disposition Plans;
- the technology projects to develop tools that support efficient records control;
- the project to modernize the departmental file classification structure;
- the development of a departmental records management policy;
- the renewal of IMSD's records office services; and
- the investment in a Preliminary Review and Audit of Health Canada's Records.

These initiatives must be acknowledged for their potential. It is too early, however, to conclude that Health Canada has 'turned the corner' in improving its record controls. In the context of the Preliminary Review recommendations the current initiatives are viewed as necessary but not sufficient. A major shortcoming of these initiatives is that they lack an overall planning framework and they are not yet recognized as relevant to the "real business" of Health Canada.

The question for Health Canada is: What changes, as determined by Health Canada itself, that if executed in concert would place Health Canada "on the right track". A *preliminary* answer is given by the five recommendations made in the Preliminary Review report.

The forthcoming audit of the Health Canada control framework for records management presents the department with an opportunity to formulate the *definitive* answer and assess the relative value of the current initiatives.

Appendices

A - D

Appendix A: Guide to the Federal Government's Legislative, Regulatory and Policy Framework for Records Administration and Management

Contents

1.0	Overview	1
2.0	Legislation	1
3.0	Policies	4
4.0	Authorities and Guidelines	9
5.0	Federal Strategies for Records	12
6.0	Information Management Infrastructure & Consultative Mechanisms	14

1.0 OVERVIEW

Since passage of the *Official Secrets Act* in 1932, statutory and policy requirements governing the administration and management of government records has increased steadily. In the early 1960s, Statistics Canada received the authority to improve information collection and reduce the response-burden placed on the public. The Public Records Order (1966) expressed the government's intention to inventory, organize and control government records. Since then, legislation such as the *Access to Information Act*, the *Privacy Act*, the *National Library Act*, the *National Archives of Canada Act*, and Treasury Board policies, including the Management of Government Information Holdings policy, Government Security policy, and the Management of Information Technology policy have been issued, influencing the way information is administered and managed, and demonstrating the recognition of its value to both the government and the public.

Institutions are required to assess and define their information and record-keeping needs. This includes: identification of informing or content requirements; control of the creation and use of forms; elimination of unnecessary record collections; maintenance and protection of information and records collected or generated; and adherence to legal, policy and contractual requirements and constraints. All government information holdings must be identified and described in the appropriate public government reference sources, and retention and disposition schedules must be developed for these records and approved by the National Archivist.

Federal legislation and Treasury Board policies and strategies have a significant impact on the administration and management of each of the record life cycle stages. As a guide for Health Canada management, brief summaries or highlights of the main record laws, policies, authorities, strategies and consultative mechanisms follow. Of course, only the complete, original instruments should be used or cited as authoritative sources.

2.0 LEGISLATION

2.1 *Access to Information Act* (1983)

In accordance with the principle that government information should be made available to the public, the *Access to Information Act* provides the public with the "right to access" government records. Subject to specific and limited exemptions, a person who requests access to government information shall be given an opportunity to examine the records or be provided with a copy of that information. An Information Commissioner is appointed by the Governor-in-Council to ensure that decisions on the disclosure of information are reviewed independently of the government.

The Act requires the issuance of an annual publication which includes a description of the organization, its responsibilities and a description of all classes of records in sufficient detail to facilitate the exercise of the right of access. This publication, entitled *Info Source*, is a series of

updated publications and databases intended to make it easy to find information held by the federal government.

Five Main Sections

General principles. This section deals with the purpose of the Act, pertinent definitions, and its scope. It is to be used as a last resort, not a replacement to existing regular or informal channels.

Right of access. Deals with the rights that are granted under the Act, to whom they apply and how the procedures for gaining access to information operate. It also deals with the issue of costs associated with gaining access to the information requested.

Exemptions and exclusions to the legislation. Describes the limited and specific instances under which a person's rights of access do not apply.

Complaint and review mechanisms. Describes a review process that is independent of government departments and agencies. It is a two-tier process which permits an individual to complain first to the Information Commissioner and then to request a review by the Federal Court.

Other general provisions. Describes the delegation of authority and staff liability under the Act and describes applicable controls.

Policy Support

The Act is supported by an explicit Access to Information policy, in addition to the Management of Government Information Holdings policy described below.

2.2 *Privacy Act* (1983)

The *Privacy Act* protects the confidentiality of information about an identifiable individual held by a government institution. The Act requires that personal information be collected directly from the individual to whom it relates. The individual must be made aware of the purpose of the collection and the information may not be used for any other purpose than the one for which it was originally collected without the approval of the individual, except as specified in the Act. Personal information must be protected and indexed as a registered Personal Information Bank (PIB). The individual to whom the information relates has the right to access the information upon request.

Info Source, which identifies the content and location of Personal Information Banks, is published annually. All requests for access to personal information are directed through the departmental Privacy Coordinator.

Six Main Sections

General principles. This section deals with the purposes of the Act, pertinent definitions, and its scope.

Right of access. Deals with the rights that are granted under the Act, to whom they apply and how the procedures for gaining access to one's personal information operate.

Use and disclosure of personal information. Specifies the circumstances under which the government may use or disclose personal information.

Code of Fair Information Practices
Data Matching
Use of the Social Security Number

Exclusions and exemptions to the legislation. Describes the limited and specific instances under which a person's rights of access do not apply.

Complaint and review mechanisms. Describes a review process that is independent of government departments and agencies. It is a two-tier process which permits an individual to complain first to the Privacy Commissioner and then to request a review by the Federal Court.

Other general provisions. Describes the delegation of authority and staff liability under the Act, and describes the controls placed on the collection and maintenance of government information holdings.

Policy Support

The Act is supported by an explicit Privacy and Data Protection policy, in addition to the Management of Government Information Holdings policy described below.

2.3 *National Archives of Canada Act* (1987)

The *National Archives of Canada Act* received assent in the House of Commons on March 25, 1987, resulting in establishment of the National Archives of Canada, previously the Public Archives of Canada. The National Archivist, among other functions, provides advice to government

institutions concerning the standards and procedures pertaining to the management of government records.

The National Archives of Canada works to "conserve private and public records of national significance." The management of records throughout their life cycles includes the establishment of retention and disposition schedules. Government institutions must seek the approval of the National Archivist prior to disposing of any government information, including records. These retention and disposition schedules are developed in conjunction with responsibility centre managers and must be approved by the National Archivist.

2.4 *Emergency Preparedness Act* (1988)

The *Emergency Preparedness Act* governs national emergency preparation requirements. The purpose of the Act is to advance civil preparedness in Canada for emergencies of all types, including for example, flood, earthquake, war and other armed conflict, by facilitating and coordinating, among government institutions, and in cooperation with provincial governments, foreign governments and international organizations, the development and implementation of civil emergency plans.

In this context, an Essential Records Program is required by law for federal institutions and begins with managers deciding what information is essential to running the organization. Essential records must be stored, by law, in facilities that are dry, temperature-controlled and dust free. These sites must also have controlled access separate from the site where the records were created or used regularly.

3.0 POLICIES

3.1 Government Security Policy (1986)

The Government Security Policy identifies the criteria for the classification or designation of information within the federal government.

Institutions are required to:

- classify information when its unauthorized disclosure or other compromise could reasonably be expected to cause injury to the national interest, with reference to specific provisions of the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*;

- designate information when its unauthorized disclosure or other compromise could reasonably be expected to cause injury to interests other than the national interest, with reference to specific provisions of the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*; and

- safeguard classified or designated information and assets in accordance with security standards and threat and risk assessments.

Under the Government Security Policy, each government institution must establish a security system that embodies the following principles:

- maintenance of complete and accurate inventories of classified and designated information;

- maintenance of complete assessments of threats and risks to classified and designated information; and

- administrative procedures that coordinate:

  - application of security measures to information throughout their life cycle, and

  - periodic evaluation of effectiveness and relevance of security measures.

Treasury Board designates the Deputy Minister as the person accountable for safeguarding information and records.

3.2 Government Communications Policy (1988)

The Government Communications Policy was instituted to ensure the effective management of government communications. The policy focuses on a commitment to "provide information to the public about its policies, programs and services that is accurate, complete, objective, timely, relevant and understandable." The policy's thrust is the availability and communication of government information, to ensure that the government is visible, accessible and answerable to the public that it serves.

The policy requires institutions to respond as fully as possible to public inquiries, without unnecessary recourse to the *Access to Information* and *Privacy Acts*, which implies that departments must have the capability to administer and manage its records to a service standard acceptable to the public.

3.3 Management of Government Information Holdings Policy (1989)

The Treasury Board's 1989 policy, Management of Government Information Holdings (MGIH), was a response to the *Access to Information Act*'s requirement that government departments' publications and other recorded information be inventoried and made accessible internally and to the public at large. The policy objective is "to ensure the cost-effective and coordinated management of federal government information holdings."

It is the policy of the government to:

- manage all information holdings as a corporate resource to support effective decision-making, meet operational requirements and protect the legal, financial and other interests of the government and the public;
- make the widest possible use of information within the government by ensuring that it is organized to facilitate access by those who require it, subject to legal and policy constraints;
- reduce response burden on the public by eliminating unnecessary collection of information; and
- identify and conserve information holdings that serve to reconstruct the evolution of policy and program decisions or have historical or archival importance and to ensure that such information is organized in a manner to be readily available for the study of decision-making in government and other educational purposes which explain the historical role of the federal government in Canadian society.

Policy requirements of the MGIH policy are directed at:

- corporate management;
- assessing and defining information needs;
- records collection;
- maintenance and protection of records;
- dissemination and use of records; and
- preservation, retention and disposal of records.

One purpose of MGIH was to combine in one holistic policy a variety of previously existing policies dealing with the various media (paper, microfilm, electronic, etc.) by recognizing information content or meaning as an integrating force or common denominator. In relation to the previous policies, MGIH brought only two new policy requirements: designating a senior official to represent the

deputy head to Treasury Board Secretariat and other central agencies for the purposes of MGIH, and establishment of a departmental "inventory" of information holdings.

3.4 Management of Information Technology Policy (1990)

Treasury Board saw a complementary relationship between information holdings and information technology which together define the federal government's position on "information management."

The objective of the Management of Information Technology policy is to ensure that information technology is used as a strategic tool to support government priorities and program delivery, to increase productivity, and to enhance service to the public.

It is the policy of the government to:

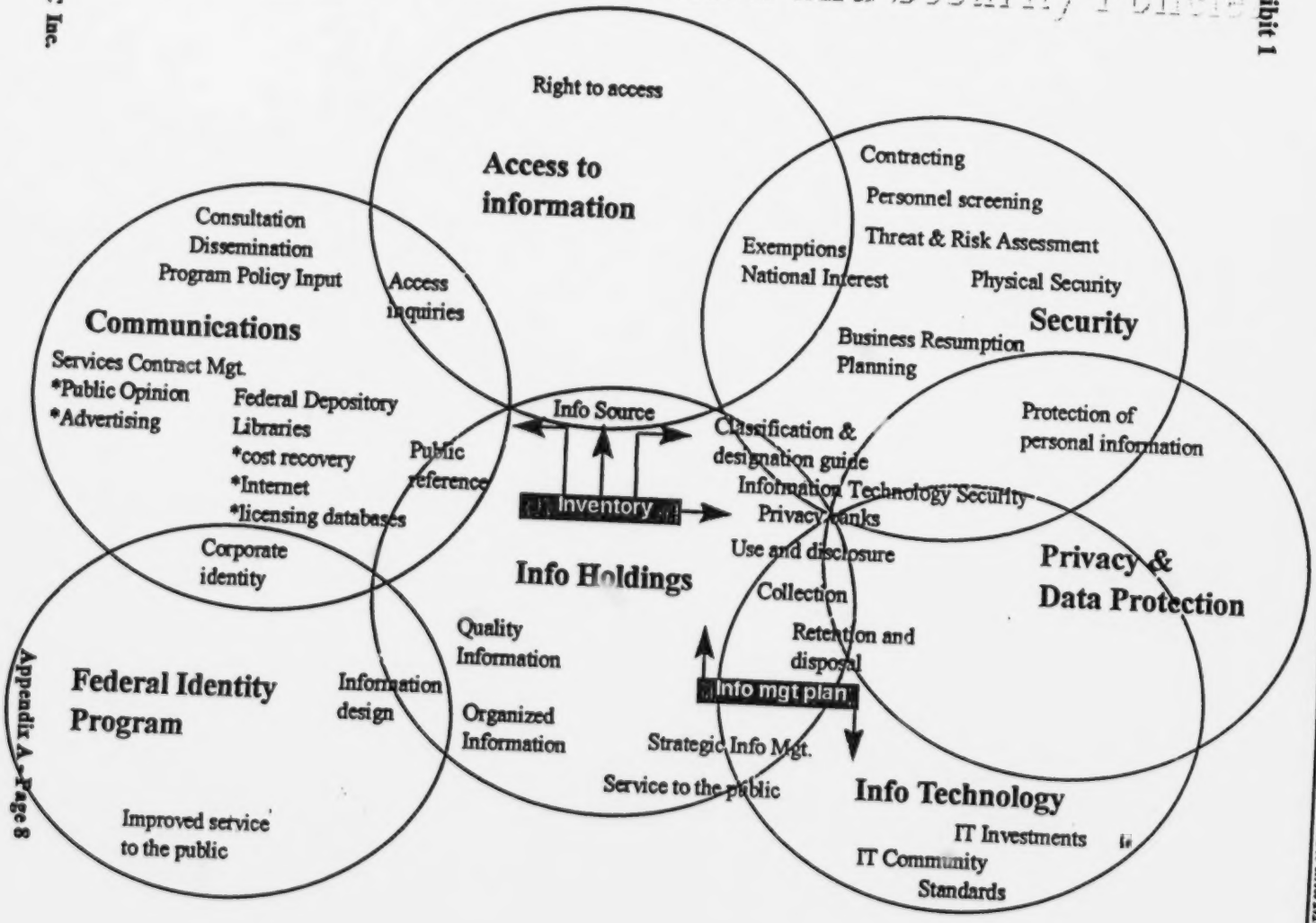
- use information technology in renewing the way the government does its business, and to maintain a technologically adept and modern public service;
- coordinate and set overall directions for government information technology; and
- use a business-case approach to develop information technology strategies based on program priorities, and to select and approve government information technology investments that best meet the policy objective and show due regard for employees and members of the public.

Utilized efficiently and effectively, technology can improve the collection, processing, accessibility and storage of information, i.e. administration of the information life cycle.

3.5 Summary of Treasury Board Policies

Exhibit 1, prepared by Treasury Board Secretariat, illustrates how the Board sees their policies for information, communications and security intersecting and overlapping. The MGIH policy, the primary policy for records administration and management, is seen as the central or core policy.

Information, Communications and Security Policies



4.0 AUTHORITIES AND GUIDELINES

4.1 General Records Disposal Schedules of the Government of Canada (1986)

The General Records Disposal Schedules (GRDS) were issued by the National Archivist to provide direction to government institutions on the retention and disposal of administrative (housekeeping) records. These schedules authorize institutions to dispose of administrative records on expiry of the retention periods specified.

The General Schedules have been prepared with the following objectives in mind:

- to establish standard record retention periods for administrative records common to most government institutions;
- to eliminate the need for government institutions individually to submit schedules for the same categories of records;
- to achieve efficiency and economy in space, equipment and staff;
- to differentiate clearly between administrative and operational records;
- to aid the development of sound file classification systems;
- to ensure the preservation and transfer to the National Archives of administrative records of historical or archival value; and
- to meet the requirements of regulations and policy under the *Privacy Act* with regard to the retention and disposal of personal information.

In July 1996, the National Archives launched a project to review and revise the GRDS. Problems with the 1986 GRDS include lack of clear and definitive statements on the archival value of records, the length of retention periods, its hard-copy orientation, and others.

4.2 Authority for the Destruction of Transitory Records (1990)

This document provides approval to Ministers and government institutions for the destruction of transitory records. Transitory records are those records that are required only for a limited time to ensure the completion of a routine action or the preparation of a subsequent record. Transitory records do not include records required by government institutions or Ministers to control, support,

or document the delivery of programs, to carry out operations, to make decisions, or to account for activities of government.

For purposes of records disposition, there are three broad categories of government records:

- records common to the internal administration and operations of institutions;
- records unique to the specific operational responsibilities of an institution; and
- ministerial records.

The disposition of common records of institutions is authorized in the General Records Disposal Schedules of the Government of Canada. The disposal of those records unique to the specific operational responsibilities of government institutions is approved by the National Archivist based on a review of records retention and disposition submissions prepared by institutions. Ministerial records, as defined in the Act, are disposed of by agreement between the Minister and the National Archivist.

Information of transitory value is found in all three categories of records. Such information needs to be retained for only a short time before destruction.

4.3 Guidelines for Managing Recorded Information in a Minister's Office (1992)

The purpose of these Guidelines is to assist in the design and operation of systems for managing recorded information in a minister's office — practical systems that meet the needs of the minister and staff, and that meet all legislative requirements.

Chapters 1 to 4 point out the major features and management requirements of the four categories of records that, according to the *National Archives of Canada Act* and related legislation and conventions, are created or received in the office of a minister:

- ministerial records;
- personal and political records;
- records under the control of a government institution; and
- records belonging to the Cabinet Paper System.

By the end of Chapter 4, readers will know why these categories must be kept separate from each other, and why the storage, retrieval and disposition of each must be managed to achieve efficient, effective service and to respond to the requirements of pertinent legislation — the *Access to*

Information, Privacy and *National Archives of Canada Acts.* The second half of the Guidelines covers principles and practices to apply in managing these records.

Chapter 5 discusses the benefits and responsibilities of managing recorded information as they apply to a minister's office.

Chapter 6 deals with subject classification — the logical system for storing information and retrieving it on demand. It provides simple operational guidelines for identifying information so that records can be kept distinct, but can also be linked as needed. It suggests practices concerning the location and control of information.

Chapter 7 focuses briefly on the physical security of information.

Chapter 8 outlines the considerations that apply to the different categories of records when their active life in the minister's office is over. These considerations touch on the destruction of records, or their transfer to the National Archives or other locations.

Further advice is available from the Privy Council Office regarding records belonging to the Cabinet Paper System, and from Treasury Board Secretariat and the National Archives regarding the other categories of records.

4.4 Guide to the Review of the Management of Government Information Holdings (1994)

The Guide was written by National Archives and Treasury Board Secretariat, under guidance of an interdepartmental work group, to help managers and staff assess the management of government information holdings in their own institutions. The Guide will also help auditors and evaluators conduct formal reviews. The emphasis is on good practices for managing information, not policy compliance for its own sake.

The Guide states that the management of information involves many information-based functions, including corporate policy and planning, data management, telecommunications, office systems and computer support, records management, library services, information collection, forms management, access to information, and privacy. It also involves such media as paper, electronic, maps, photos, films, plans, videos, microfilms, disks and tapes.

The Guide presents information useful in helping institutions assess the effectiveness of their implementation of the MGIH policy.

5.0 FEDERAL STRATEGIES FOR RECORDS

National Archives of Canada

National Archives of Canada's report *Strategic Approaches 1997-2000*, identifies various strategic issues that need to be addressed systematically over the next several years, including the management of government information.

The National Archives will play a leading role in the management of electronic records in the federal government. The move, in both the public and private sectors, to the increased creation of electronic records will have a major impact on long-range accommodation planning. Care will have to be taken to ensure that systems developed inside the National Archives for the custody of electronic records will also support public access and ATIP regulations, as well as allow the migration forward of archival electronic records, as software and hardware generations become obsolete, without losing their contextual meaning and functionalities.

National Archives will focus its advice and development of information standards as much as possible at the point of records creation. It will not only continue to ensure the preservation of the corporate memory of government and facilitate the application of the *National Archives of Canada, Access to Information* and *Privacy Acts*, but, through encouraging departments to prune their records at source, will be able to influence the eventual transfer of better, well-organized records to the National Archives. The appropriate level of involvement by the National Archives in departments' management of information and the most opportune points of intervention will be determined. The National Archives will continue to explore opportunities to achieve economies and efficiencies in the delivery of the Federal Records Centres' services.

Treasury Board Secretariat

In 1994, the Treasury Board Secretariat issued two strategic planning documents affecting records administration and management.

- ***Blueprint for Renewing Government Services Using Information Technology: Discussion Draft (1994)***

In response to mounting fiscal pressures, the Blueprint proposes a vision of affordable, accessible and responsive federal government services, and an integrated approach to help achieve this vision. It recommends creating, managing and prudently sharing information electronically among departments in a way which protects the security and privacy of the information. It envisages the use of a

government-wide electronic records handling infrastructure to simplify service delivery, reduce duplication and improve the speed of service to clients at a lower cost to taxpayers.

"Guiding information principles" espoused in the Blueprint that affect the control of records include:

- Government information, in all forms (e.g. print, voice, electronic or image), is a strategic resource and will be effectively managed throughout its life cycle.
- Once captured, government information should be stored and exchanged electronically to avoid transcribing and re-entering it manually.
- Government information will be retained only while there exists a business need, a legislative or policy requirement, or when it has historical or archival importance.
- Specific organizational units will be accountable for managing designated classes of government information to ensure its integrity, quality and relevance, and to restrict its accessibility to authorized users.

While the Blueprint offers five "architectural views," namely business, work, information, applications and technology views, there is no management view or explicit reference to management control of records.

- ***Strategic Direction for Government Information: Information Management (1994)***

As the introductory chapter to Treasury Board Secretariat's Information Management Policy Volume, this policy document covers background, information management planning, government information management infrastructure and government direction.

It states that linkages between information technology and information holdings should be established only to the extent that they are useful and meaningful, for example:

- organizing and storing records in major office systems to ensure they can be retrieved quickly in usable form while complying with appropriate standards;
- including retention and disposal standards in the design of record-keeping systems; and
- applying technology to implement requirements of the Management of Government Information Holdings policy.

The government has adopted a number of principles as the basis for the successful implementation of information management, for example:

- it is essential that senior managers be involved in setting information and records directions and goals; and
- information-based resources, including paper-based and electronic records, are substantial investments and valuable corporate assets that need to be managed at the corporate level.

6.0 INFORMATION MANAGEMENT INFRASTRUCTURE AND CONSULTATIVE MECHANISMS

6.1 Treasury Board Secretariat

Of most relevance to records administration and management is the Advisory Committee on Information Management (ACIM) which is the main consultative mechanism for information management between departments and agencies (institutions) and the Treasury Board Secretariat. ACIM's profile is shown in the table that follows.

Advisory Committee on Information Management (ACIM)

1. Terms of Reference

The Committee is one of the main vehicles of consultation and information exchange for Information Management, Systems and Technologies in the federal government.

The Committee has a two-fold purpose:

a) provide advice to the TBS on:
- the requirements and priorities for the development of new policies and other initiatives;
- the impact and the implementation of policies;
- the adequacy of existing policies and central agency initiatives, and the need for review;
- management considerations in operating departments;
- the need and compliance to information and technology standards; and
- government-wide strategic directions for efficient and effective program delivery.

b) act as a government-wide forum for:

- the sharing of departmental plans;
- the sharing of central and common service agency plans;
- the dissemination of experience regarding the successful use, as well as the pitfalls and risks involved in applying technology; and
- the general improvement of government-wide co-ordination.

The areas of interest to the Committee include policy concerns related generally to access and privacy, records management, security, information collections, data management, project management, EDP, telecommunications, office automation, information technology and systems, and other information policy matters.

2. Membership

Members are senior officials invited by the TBS to participate in the work of the Committee.

A large portion of government investment in information technology (IT) is concentrated in ten federal departments. Representation from these IT-driven departments will be actively sought.

Other members will be selected on the basis of the personal contribution they can bring to ACIM deliberations.

There is no provision for member alternates. Approval of substitutes for a meeting will be subject to consultation with the Secretary of the Committee.

ACIM membership will be subject to renewal based on criteria such as Sub-committee stewardship, results achieved and personal participation at ACIM meetings and business.

3. Chairperson

The committee will be chaired by the Deputy Secretary and Deputy Comptroller General, Financial and Information Management Branch (FIMB).

4. Secretary

The Office of Information Management, Systems and Technology (IMST) of the Treasury Board Secretariat provides secretarial support for the Committee.

5. Operation of the Committee

The ACIM has at least eight regular meetings scheduled per year, and the Chair may call additional meetings as required.

Copies of the minutes of the meetings will also be circulated to keep the federal IT community aware of the work of the Committee.

6.2 National Archives of Canada

In May 1993, Treasury Board and National Archives agreed to a new cooperative arrangement regarding implementation of the MGIH policy. The Treasury Board Secretariat became responsible for the development, communication and interpretation of the MGIH policy, while the National Archives of Canada became responsible for identifying needs, developing standards and practices, and providing advice that facilitates the implementation of the MGIH policy in the following areas:

- organization, retrieval and inventory;
- maintenance and protection;
- transmission;
- retention and disposal;
- Ministers' Offices' records; and
- institutional histories.

The National Archives also became responsible for education, training and communication related to implementation of the MGIH policy, and for leading the planning of an evaluation program for the policy.

As a consultative mechanism between National Archives and departments and agencies, the Information Management Standards and Practices Division recently organized and sponsored the Information Management Forum. The Forum comprises the directors of information management from approximately 20 departments, including Treasury Board Secretariat and the National Library. Based on results from three meetings, the Forum will be sponsoring initiatives addressing such issues as the devolution of records to non-governmental organizations, the incorporation of recordkeeping requirements in shared systems, the management of information in internet and intranet environments,

and the identification of core competencies and education/training strategies for recordkeeping in the electronic work environment. It will also serve as a consultation group for the new Treasury Board Information Policy Framework.

Appendix B: Current Health Canada Control Elements for Records

This Preliminary Review identified the core elements for the department-wide control of Health Canada's records. This is not an exhaustive list. Other controls may be in the planning stage or may be implemented for a limited set of records, e.g. in a particular office.

The current control elements include:

- functional responsibilities;
- mandated committees;
- records organization;
- record policies;
- record procedures;
- records planning;
- records reporting;
- record inventories;
- records training; and
- record tools.

2.1 Functional Responsibilities

In accordance with the federal legislative and policy framework for records, the Deputy Minister has designated[11] senior officials with responsibilities for:

- Management of Government Information Holdings (MGIH) policy;
- Access to Information policy;
- Privacy and Data Protection policy;
- Security policy; and
- Business Resumption Planning policy.

Each of these complementary responsibilities pertain to various controls over Health Canada's records.

2.2 Mandated Committees

A new IM/IT governance structure was implemented in 1996. The committees with mandates pertaining to the control of records include:

---

[11] In the case of MGIH and Privacy the designated senior officials were identified, however supporting documentation was not provided.

- DEC Information Management Subcommittee (DECIM)
- Committee for Information Technology and Holdings (CINTH)
- Branch/Regional Information Management Subcommittees (BIM)
- Advisory Committee on Information Holdings (ACIH)

2.3 Records Organization

Health Canada has established a central records organization that provides functional advice department-wide and common record disposition services in the National Capital Region. The reporting structure is as follows:

- Deputy Minister, Health Canada
- Senior Assistant Deputy Minister, Corporate Services Branch (CSB)
- Director General, Information Management Services Directorate (IMSD)
- Director, Information Resource Management Division (IRMD)
- Manager, Information Holdings Management Services (IHMS)
- Chief, Operations Services (OS)
- Records Supervisors — Units 1, 2 and 3

A recent *Regional Memorandum of Understanding on Delivery of Corporate Library, Records and Mail Services* sets out agreements on the responsibilities of Regional Directors General for delivery of local record services and Director General IMSD for functional direction, as well as monitoring and evaluating service delivery.

2.4 Record Policies

Health Canada has few documented policies on records. The current departmental policies identified include:

- *Records Management Policy*, a 1983 administrative directive issued by Health and Welfare Canada.

  The document predates the federal government's current legislative and policy framework on records. It is not used, but remains the most recent general policy document on the subject of records.

- *E-mail Policy* issued in July 1996 by Information Management Services Directorate.

  The policy states that all E-mail messages and attachments sent from and received by Health Canada employees must be treated as government records in accordance with the *National Archives of Canada Act*. With reference to the access, retention and disposal of E-mail, employees are directed to distinguish between two types of information — corporate memory and convenience information. "Corporate memory, defined as information which has corporate, historical or enduring value, or which provides a record of how and why decisions were taken, must be retained in an approved location and disposed of as required by the Act. Convenience information, defined as information which is required for a limited time to complete a routine action or prepare a later document, needs to be retained only as long as it is operationally required." A framework of responsibilities is defined for employees, Responsibility Centre Managers and various functional authorities.

- *Departmental Security Manual* issued in June 1996 by Health, Safety and Security Division, Corporate Services Branch

  The policy covers the principles, practices and guidelines governing security functions and services in Health Canada. The manual presents a framework of responsibilities to ensure that sensitive paper records in Health Canada are properly safeguarded.

- *Preservation of Essential Records Directive* distributed in 1996 to all Responsibility Centre managers by Communication Directorate, Policy and Consultation Branch.

This Preliminary Review also identified *de facto* departmental policies on records including:

- terms and conditions for both Grants and Contributions agreements, and contracts for Goods and Services require the maintenance of records; and

- broadcast E-mail issued by IMSD provides notice of federal legislative policy requirements for records and the present responsibilities of federal employees and managers.

2.5 Record Procedures

There are few documented procedures pertaining to records. Those identified include:

- *Records Classification and Records Support Operations Manual* prepared June 1984 by Records Improvement Section, Corporate Management Branch, Health and Welfare Canada.

The document is not used, but it remains the most recent procedure document for Records Management Services. Sections are still valid in theory, although names have changed.

Topics include step by step instructions for: processing of mail, classification of records, cross referencing/indexing records, creating files, creation of primary and secondary subjects, application of retention and disposal schedules, handling of essential records, charge-out of records, passing of records, bringing forward of records, file recall, put away of records, creation of volumes, file search, use of intermediate storage areas, retrieval from public archives, security.

- *Desk Procedures* are prepared by Records Management Services employees, i.e. a 3-6 page summary of routine tasks.

2.6 Records Planning

Life cycle planning for records, as prescribed by Treasury Board Secretariat's policies, has yet to be implemented by Health Canada. The planning elements currently in place include:

- *IM/IT Planning*

  A department-wide annual process implemented by IMSD will eventually identify and approve funding of information management and information technology initiatives. The IM/IT planning is currently focused on information technology projects costing over $100,000 and projects with a major impact on the departmental network. These include major projects to deliver record handling systems.

- *Multi-Year Disposition Planning*

  A department-wide process initiated by IMSD and endorsed by the Deputy Minister, is to identify time frames within the next three-year period for preparing and completing Branch/Regional disposition submissions to the National Archivist for his approval.

2.7 Records Reporting

Departmental reports on record controls identified by the Preliminary Review are:

- Internal Audit Directorate retains *Audit reports*;

- Health Safety and Security Division or Branch Security Coordinators retain the *Threat and Risk Assessment reports*, *Security Incidence reports* and *Security Breach reports;* and

- *Records Management Services* maintains operational reports of volumes for each Health Canada records office by client, and by Corporate and Convenience record type.

2.8 Record Inventories

A fundamental principle of records control is to create and maintain an inventory. Health Canada has a number of special purpose record inventories including:

- Records Management Services maintains an inventory of the paper files[12] submitted for retention and disposition. Files are classified using an outdated duplex numbering system and recorded in the Automated Records Management System (ARMS). The files contain an undetermined volume of duplicate records, i.e. the original "corporate record" and one or more duplicate "convenience records".

- Records Management Services has an inventory of *Essential Records* for Health and Welfare Canada that was updated most recently in 1991.

- Information Access and Coordination Division maintains an *Info Source* inventory of departmental information holdings, as required under the *Access to Information* and *Privacy Acts*, that is submitted annually to Treasury Board Secretariat for publishing.

- An inventory of 90 mainframe computer applications (electronic records) was compiled by IMSD to support the Year 2000 project.

- An inventory of 160 Lotus Notes applications (electronic records) was compiled by IMSD to support the upgrade from Notes 3 to Notes 4.

- Inventories of local paper files are generally maintained by the administrative staff of Director level and above.

- Ad hoc inventories of shared electronic documents are maintained by workgroups using Lotus Notes.

---

[12] The inventory does not identify documents within the files.

2.9 Records Training

Health Canada's investment in the development of record skills includes:

- training sessions targeted at providing records management awareness to senior managers to be delivered department-wide in the Spring of 1997; and

- on-the-job training of Records Management Services employees.

When requested, IMSD provides presentations, information sessions and hand-outs to client organizations on the legislative framework, the retention and disposition of records, file classification, good recordkeeping practices and the handling of electronic records.

2.10 Record Tools

Tools available for the control of records include:

- *Departmental Automated Records Management System (ARMS)*

  ARMS enables one or more records staff to have on-line (mainframe only) access to the departmental database on paper files that are in the custody of the records office. System functions include:

  - Maintaining (add, delete, change);
  - Subject Classification information;
  - Bring Forward information;
  - File, Volume and Wallet information,
  - Charge-Out information,
  - Put-Away information,
  - Scheduling and Disposal information,
  - Reference Table information;
  - Querying, searching or inquiring file or volume information; and
  - Printing reports, labels, BF Notifications, File Recalls/Follow up Notices, Charge Out labels and Disposal Notification Lists.

- *Lotus Notes*

  Notes enables Health Canada employees and workgroups to control electronic document handling, including document creation (in Notes), storage (including non-Notes files) and department-wide access.

- *Document Tracking Systems*

  There are a number of systems used to record the receipt and circulation of documents, e.g. Departmental Tracking System, Minister's Correspondence System and Correspondence Tracking System.

Appendix C: Compliance Assessment for Record Controls

This is an initial assessment of Health Canada's control of records. Recordkeeping is a department-wide function and the shared responsibility of all employees. The findings are not to be interpreted as simply an assessment of Information Management Services Directorate. Given the fragmented nature of the department's records function, there may be individual exceptions to the overall assessment.

This Preliminary Review learned of a number of initiatives in progress or planned to improve Health Canada's control of records. This objective assessment of the current state of record controls should contribute to a fuller understanding of the record improvement projects' purpose and ultimate contribution to the business. It may also lead to changes in priorities, approach and investment decisions.

The department's compliance with mandatory federal requirements is assessed overall as:

Authority	*Preliminary Assessment*
• Access to Information Policy	Essentially non-compliant
• Management of Government Information Holdings Policy	Essentially non-compliant
• Privacy and Data Protection Policy	Apparently compliant
• *National Archives of Canada Act*	Some compliance issues
• Security Policy	Essentially non-compliant
• *Emergency Preparedness Act*	Essentially non-compliant
• Management of Information Technology Policy	Some compliance issues

1. Access to Information Policy

Evidence of Health Canada's non-compliance with record control requirements of the *Access to Information Act*, as cited by the Information Commissioner (21 January 1997), includes statements that

- *Health Canada records have been destroyed to thwart an individual's right of access and the general right of access afforded to the public;* and
- *Approximately 80% of ATI requests submitted to Health Canada are overdue and the average delay is in excess of six months.*

Earlier, the Information Commissioner observed in the *Review of Health Canada Practices and Procedures — Access to Information Act, December 1994* (pages ii, 12 and 14) that:

- *the records management system in the department is not conducive to the effective processing of ATI requests;*

- *the present record-keeping system in Health Canada is fragmented, uncontrolled and outdated;* and

- *there is no central control over all records, no common file classification system, no monitoring of branch record-keeping systems and no control over the retention or destruction of 75 per cent of departmental records.*

This Preliminary Review's findings suggest that the Information Commissioner's observations on the state of records control in Health Canada remain valid today. The overall conditions greatly increase the risk of future ATI non-compliance incidents involving unauthorized destruction of government records.

Meeting the legal requirement to provide for Treasury Board Secretariat's *Info Source "a description of all classes of records in sufficient detail to facilitate the exercise of the right to access"* is an apparent grey area of compliance. *Info Source*'s utility as an effective locator tool is questionable. Moreover, anecdotal evidence indicates that the *spirit of the law* is not embraced by senior managers. This raises questions of possible gaps and omissions.

2. Management of Government Information Holdings Policy

Health Canada is not compliant with the Management of Government Information Holdings (MGIH) Policy requirements to:

- plan, direct, organize and control records throughout their life cycle, regardless of the form or medium;

- maintain a current, comprehensive and structured identification system(s) that provides an effective means for organizing and locating information, and comprises a corporate inventory for managing departmental records; and

- apply government-wide standards for the transmission, maintenance and protection of records throughout the information/record life cycle.

Without these prerequisites, it follows that Health Canada cannot comply with the related requirements to:

- assess and define information/record needs;

- avoid collecting information/records that are already available;

- minimize the response burden and cost associated with government information/record collection; and

- ensure the preservation, retention and disposal of records.

This Preliminary Review's findings do, however, confirm overall compliance with the requirements to:

- control the use of forms; and

- manage all confidences of the Queen's Privy Council.

The Preliminary Review could not confirm that a senior official had been formally designated to represent the Deputy Head to Treasury Board Secretariat and other central agencies. A record of the delegation could not be located. Interviewees were uncertain as to whether the authority was delegated to the Senior Assistant Deputy Minister, Corporate Services Branch or to the Director General, Information Management Services Directorate.

3. Privacy and Data Protection Policy

The Preliminary Review concluded that Health Canada is, apparently, compliant with the Privacy and Data Protection requirements. The type of record to which this policy most commonly applies is often referred to as a "case file", including for example records of individuals and of confidential transactions handled by Human Resources Directorate and Medical Services Branch. The information provided to the review team suggests that there is significantly better control of "case files" than of non-case files.

The review team made several enquiries but was unable to locate a delegation order, signed by the Deputy Minister, that lists responsibilities delegated under Section 73 of the *Privacy Act*. Similarly, it was unable to confirm the identity of the designated Departmental Privacy Coordinator.

4. *National Archives of Canada Act*

National Archives representatives communicated a positive assessment of Health Canada's archival program operated by Information Management Services Directorate. Concerns were expressed, however, over the potential for unauthorized destruction of records in the custody of branches and regions, given National Archives' understanding of the deficiencies in Health

Canada's records infrastructure. The exception is case files[13] which are generally subject to a formal records control discipline.

Health Canada has defined only two classes of records — "corporate" and "convenience". This distinction appears to be unique to Health Canada, and does not reflect the structure and terminology of National Archives' authorities. The Preliminary Review was unable to clarify how National Archives disposition authorities apply to Health Canada's disposition of "convenience records."

5. Security Policy

Health Canada apparently has an effective program for meeting the general security requirements to classify and designate information in paper media. It is not clear that this applies equally to information in electronic media.

The policy requirements pertaining to information technology (IT) security are intended to ensure the protection and confidentiality of information stored, processed or transmitted electronically; the integrity of the information and related processes; and the availability of information, systems and services. Health Canada's IT security program does not yet comply with these policy requirements.

In accordance with government policy, Health Canada analyzes and assesses threats and risks to which sensitive information is exposed. However, the department is not in compliance with the requirement to *"select risk-avoidance options, implement cost-effective safeguards, and develop and test contingency and business resumption plans, as required."*

6. *Emergency Preparedness Act*

Health Canada has a key role in implementing the federal Emergency Preparedness program. However, the department is non-compliant with the fundamental requirements of the *Emergency Preparedness Act* for managing its essential records. For example, the most recent inventory of essential records is for Health and Welfare Canada, dated 1991.

---

[13] Examples of case files are records of drug submissions and individual medical records. Non-case files include, for example, policy development records, corporate budgetary and management records, resource administration records, "vertical files," delegation authorities, correspondence and minutes of meetings.

7. Management of Information Technology Policy

Health Canada has achieved significant advances in the use of technology. In the context of the records life cycle model, however, the department has yet to meet the policy requirement to:

"apply information technology to reduce the burden on respondents from whom information is collected (e.g. conduct routine transactions electronically, convert information to electronic form once only), make information more easily accessible, complete transactions more quickly and accurately, support employees and thus reduce costs for all parties."

In particular, there are widespread and counter-productive obstacles to electronically locating and accessing departmental records. Without an inventory or map of records, Health Canada cannot efficiently determine if information is already available and avoid unnecessary duplication. There is no evidence available to validate that technology has been applied to significantly reduce the burden on information providers or reduce the cost of records.

Appendix D: Best Practices Assessment

Best Practice Test: *Have responsibilities for the management of information been included in formal organizational documentation such as policies, procedure manuals, position descriptions, etc?*

Assessment: Health Canada does not have a current records policy and manual.

Best Practice Test: *Are users at all levels aware of their own responsibilities regarding information holdings? Do they have the knowledge, skills and tools to exercise these responsibilities?*

Assessment: The findings indicate employees at all levels are not aware of their responsibilities. They also do not have the necessary knowledge, skills and tools.

Best Practice Test: *Have corporate information managers developed an infrastructure of policy, systems and procedures for managing information effectively?*

Assessment: Health Canada does not have an infrastructure for managing records effectively.

Best Practice Test: *To what extent does the institution's Information Management Plan (IMP) cover its various information holdings, including non-electronic media?*

Assessment: The IMP does not include records planning.

Best Practice Test: *Does the institution maintain a current, comprehensive and structured identification or classification system or systems which provide an effective means for organizing and locating information and, in composite form, comprise a corporate inventory for managing information holdings?*

Assessment: Health Canada has a fragmented environment with an undetermined number of narrowly defined inventories of files - not records.

Best Practice Test: *The information requirements for operational, legislative and policy purposes are identified and analysed.*

Assessment: The Preliminary Review posed this question and found that Health Canada does not follow this practice. Records are handled in reactive mode.

Best Practice Test: *Does the institution know the costs of collecting, creating and receiving the information it uses?*

Assessment: The costs of Health Canada's records are unknown and no source of costing information could be identified.

Best Practice Test: *Are users - both internal and external to the institution - satisfied with their access to and retrieval of information holdings? Is the information that users need available? Is it easy for them to retrieve? How is user satisfaction measured?*

Assessment: Interviewees generally were dissatisfied with the state of records access and retrieval, with the exception of case files. The department does not measure user satisfaction with records.

Best Practice Test: *Do custodians of information holdings, e.g. Records Management, Library Services, Data Management, know the information needs of users?*

Assessment: The records service is in a reactive mode and information needs of users are not identified.

Best Practice Test: *Are users satisfied that the organization and description of information holdings are such that information holdings are rendered understandable and useable? Are information holdings identified and described such that users can easily and quickly find the information they need?*

Assessment: Health Canada's method of organizing and describing records is outdated. It does not serve the needs of the public, managers, employees or record professionals.

Best Practice Test: *Does the institution keep track of electronic information on a basis consistent with other forms of media?*

Assessment: Health Canada keeps track of files of paper records and not electronic records.

Best Practice Test: *Does the institution identify and protect its essential information holdings?*

Assessment: Health Canada does not follow this practice.

***Best Practice Test:** Have all information holdings in all media and in all locations been assigned retention periods?*

Assessment: Health Canada has yet to implement this practice on a department-wide basis. It has recently initiated a Multi-Year Disposition Plan strategy to assign retention periods and obtain disposition authorities for all of Health Canada's records by the year 2000.

***Best Practice Test:** Has the consent of the National Archivist been obtained for the disposition (including alienation) of all records in all media and in all locations?*

Assessment: Health Canada has yet to implement this practice on a department-wide basis.

Health Canada Santé Canada

Audit and Accountability Bureau

Bureau de la vérification et de la responsabilisation

RAPPORT DE VÉRIFICATION INTERNE

Vérification des mécanismes de contrôle des documents à Santé Canada

7 juillet 1998

Canada

RAPPORT D'EXAMEN PRÉLIMINAIRE

Vérification des mécanismes de contrôle des documents à Santé Canada

Le 7 juillet, 1998
(traduction datée du 21 septembre, 1998)

Vérification menée par
Information Management and Technology Consultants Inc.
sous la direction de la
Direction de la vérification interne
Santé Canada

Vérification n° A6111

For a copy in English, please contact the Internal Audit Directorate at (613) 957-4360

Preliminary Review Chronology

•	Début de l'Examen préliminaire	8 avril, 1997
•	Fin de l'Examen préliminaire	15 août, 1997
•	Présentation des résultats au Sous-ministre adjoint principal	19 septembre, 1997
•	Présentation des résultats au Comité consultatif du fonds d'information (CCFI)	14 octobre, 1997
•	Présentation des résultats au Comité consultatif de la technologie et du fonds d'information (CCTFI)	24 octobre, 1997
•	Ébauche du rapport acceptée par le Sous-ministre adjoint principal	1 décembre, 1997
•	Ébauche du rapport acceptée par le Comité ministériel de la vérification et de l'évaluation	7 juillet, 1998

Table des matières

Résumé 1

1.0 Introduction 7

2.0 Gestion des documents dans l'économie basée sur l'information 8

3.0 Démarche 9

4.0 Mécanismes de contrôle des documents dans l'optique des objectifs relatifs aux secteurs d'activités 10

5.0 Obligations législatives, réglementaires et stratégiques du Gouvernement fédéral 14

6.0 Bonnes pratiques de contrôle des documents 15

7.0 Éléments du contrôle des documents 16

8.0 Recommandations visant à améliorer les mécanismes de contrôle des documents 21

9.0 Initiatives actuelles d'amélioration de la gestion des documents 27

Annexes

Annexe A - *Guide concernant le cadre législatif, réglementaire et stratégique du Gouvernement fédéral pour l'administration et la gestion des documents*

Annexe B - *Mécanismes actuels de contrôle des documents de Santé Canada*

Annexe C - *Évaluation de la conformité des mécanismes de contrôle des documents*

Annexe D - *Évaluation par rapport aux meilleures pratiques*

Résumé

Introduction

La tenue des dossiers est un travail essentiel qui se fait en coulisse dans les sociétés civilisées depuis l'invention et la première application de l'écriture en Mésopotamie au cours du quatrième millénaire avant Jésus-Christ. L'argile a été le premier support de consignation et la comptabilité, la première application commerciale. Dans l'économie basée sur l'information d'aujourd'hui, les documents électroniques deviennent de plus en plus la norme, tandis que d'autres supports, particulièrement les documents en papier omniprésents, doivent aussi être créés et maintenus par chaque personne et organisation qui veut effectuer des transactions commerciales et répondre aux exigences sur les plans de la responsabilisation, de la preuve et des obligations légales. À Santé Canada, la gestion efficace des documents est à la fois une bonne pratique commerciale et une exigence de la loi.

Ce rapport présente les résultats d'un Examen préliminaire du cadre de contrôle des documents de Santé Canada.[1] Il comprend une évaluation générale objective des mécanismes actuels de contrôle des documents au Ministère, l'identification d'importantes questions de gestion et des recommandations préliminaires. Les mécanismes de contrôle actuels examinés comprenaient les responsabilités fonctionnelles, les comités autorisés, et les éléments et processus de gestion, comme l'organisation, les politiques, les procédures, la planification, la présentation de rapports, la prise d'inventaire, la formation et les outils.

Il convient de souligner que l'évaluation et les recommandations de l'Examen préliminaire s'appliquent à l'ensemble de Santé Canada. Il est entendu que le contrôle des documents est une fonction à l'échelle du Ministère et la responsabilité commune de tous les employés. Les constatations ne doivent pas être interprétées comme étant uniquement une évaluation de la Direction de la gestion de l'information[2].

Bonnes pratiques fonctionnelles

La fonction de la gestion des documents devrait, d'abord et avant tout, répondre aux besoins fonctionnels de l'entreprise. Les secteurs d'activités de base de Santé Canada sont

---

[1] La *Loi de 1987 sur les archives nationales du Canada* définit les « documents » comme étant « tous éléments d'information, quels que soient leur forme et leur support, notamment correspondance, note, livre, plan, carte, dessin, diagramme, illustration ou graphique, photographie, film, microforme, enregistrement sonore, magnétoscopique ou informatisé, ou toute reproduction de ces éléments d'information. »

[2] Le mandat de la DSGI se limite à fournir des conseils en matière de gestion des documents, à élaborer des outils pour la gestion de l'information et des documents, et à mettre en place les services de bureaux des documents et de distribution du courrier et des documents.

fondamentalement tributaires de la capacité du Ministère d'informer, de connaître et d'apprendre, fonctions qui reposent sur la qualité des stratégies et des pratiques relatives à la gestion des documents. Santé Canada devrait considérer la gestion des documents comme une fonction essentielle à sa mission.

Le Ministère traverse actuellement une période de transition structurelle pour passer d'une structure axée sur les directions générales à une structure où les fonctions ministérielles et les secteurs d'activités recoupent de nombreux secteurs du Ministère. Pour gérer les quatre secteurs d'activités recoupant les directions générales, les sous-ministres adjoints responsables et leur personnel doivent échanger des dossiers, des documents, de l'information et des connaissances avec diverses parties du Ministère. Un cadre de contrôle ministériel pour l'administration et la gestion de ses documents permettrait de mieux répondre aux besoins fonctionnels de Santé Canada pour déterminer de façon efficace les documents qui font autorité à l'échelle du Ministère, et y accéder, et pour atteindre les objectifs fonctionnels du Ministère en matière d'échange de renseignements entre secteurs d'activités, avec les partenaires et, à l'échelle nationale, avec le public.

Exigences obligatoires

En plus des besoins fonctionnels, le Ministère est tenu, légalement ou administrativement, de répondre aux exigences législatives, réglementaires et stratégiques du Gouvernement fédéral relativement aux documents. Ces exigences ont trait à l'accès aux documents, à la gestion globale des fonds de renseignements, à la protection des renseignements personnels, à la destruction et au transfert des documents, à la sécurité, aux préparatifs d'urgence et à la technologie. Il est certain que la plupart de ces exigences obligatoires répondent directement aux besoins fonctionnels de Santé Canada; cependant, ils ne sont pas facultatifs ni discrétionnaires.

Constatations et observations

Cet Examen préliminaire a permis de relever de graves lacunes dans les mécanismes de contrôle des documents et les pratiques de gestion des documents de Santé Canada. Par exemple, le Ministère a besoin d'objectifs et de plans clairs relativement au contrôle des documents dans l'optique des orientations fonctionnelles définies dans *Perspectives concernant Santé Canada de 1996-1997 à 1998-1999*. Il est primordial de compter sur des politiques et des procédures documentées en matière de documents. Les responsabilités relatives aux documents doivent être clairement définies, communiquées et soutenues par des mécanismes de responsabilisation efficaces. Les procédés et les systèmes relatifs au travail doivent intégrer de façon intrinsèque des mécanismes de contrôle des documents aux niveaux du poste de travail et de l'individu. Les documents ministériels doivent être répertoriés et

organisés de façon à permettre un accès efficace à l'information par les employés qui en ont besoin et par le public qui y a droit. Les documents électroniques présentent particulièrement des risques pour la sécurité.

Un travail énorme reste à faire pour faire correspondre les mécanismes de contrôle des documents de Santé Canada avec les exigences législatives, réglementaires et stratégiques du Gouvernement fédéral. Voici l'évaluation globale de l'Examen préliminaire quant à la conformité du Ministère avec les principales lois sur les documents et les politiques connexes, décrites à l'Annexe C:

Textes réglementaires	***Évaluation préliminaire***
• Politique sur l'accès à l'information	Essentiellement non conforme
• Politique sur la gestion des renseignements détenus par le Gouvernement	Essentiellement non conforme
• Politique sur la protection des renseignements personnels et des données	Manifestement conforme
• *Loi sur les Archives nationales du Canada*	Certains points non conformes
• Politique sur la sécurité	Essentiellement non conforme
• *Loi sur la protection civile*	Essentiellement non conforme
• Politique de gestion des technologies de l'information	Certains points non conformes

Nous avons observé qu'en général les lacunes du Ministère par rapport aux exigences du Gouvernement fédéral en matière de contrôle des documents (mis à part les cas d'excellence individuels) sont tacitement reconnues par les gestionnaires de programmes et les autorités fonctionnelles des documents. La culture organisationnelle du Ministère doit être guidée par des principes et des valeurs qui engendreront des changements du comportement de la main-d'oeuvre et le respect accru à l'égard des politiques en matière de gestion des documents.

Le *Guide de revue de la gestion des renseignements détenus par le Gouvernement*, paru en 1994, présente un cadre des meilleures pratiques de gestion des documents au sein du Gouvernement fédéral. Ce cadre comprend les phases du cycle de vie des documents:

- planification;
- collecte, création, réception;
- organisation, transmission, utilisation et récupération;
- entreposage, protection et conservation;
- disposition par transfert ou destruction.

Lorsqu'on les compare aux normes fondamentales que prescrit le Guide, les écarts et les omissions en matière de contrôle sont tellement importants qu'il n'était pas pratique dans le cadre du présent Examen préliminaire de les documenter tous. Essentiellement, il n'existe pas de cadre

de contrôle ministériel global pour l'administration et la gestion des documents. Même si aux niveaux de directions et de bureaux individuels on signale de bonnes pratiques de gestion des documents, Santé Canada dans son ensemble présente un jeu d'éléments de contrôle des documents fragmenté et incomplet, qui pourrait faire obstacle à son fonctionnement et qui augmente les risques de responsabilité légale et d'embarras public.

Questions sous-jacentes et recommandations préliminaires

Dans le présent Examen préliminaire nous concluons que les divers problèmes relatifs aux mécanismes actuels de contrôle des documents de Santé Canada, et les risques importants qui en résultent, sont des indicateurs de questions plus profondes démontrés par un manque commun de la part de la plupart des parties interrogées de:

- sensibilisation en matière de gestion des documents — les principes et les valeurs ministériels relativement aux documents;
- discipline en matière de gestion des documents — une responsabilisation fondamentale à l'égard des documents; et
- investissement dans les documents — l'affectation de ressources afin d'assurer des résultats efficaces.

Cinq recommandations préliminaires sont présentées, aperçues comme essentielles pour apporter des solutions durables aux problèmes actuels que connaît le Ministère en matière de la gestion des documents et nécessaires pour l'efficacité de la gestion des documents qui soutient les secteurs d'activités en évolution de Santé Canada:

1. Santé Canada devrait appliquer les principes d'entreprise relativement au leadership, à la gestion et à l'administration de ses documents et de ses mécanismes de contrôle des documents. Un environnement solide pour la gestion des documents, perçu dans la perspective plus large du continuum Données — Dossiers — Documents — Information — Connaissances, doit être valorisé et reconnu comme essentiel au rendement de la mission.

2. Les hauts fonctionnaires de Santé Canada devraient assurer un leadership manifeste en matière de la gestion et de l'administration des documents, et devraient faire partie du cadre de responsabilisation de la gestion des documents à Santé Canada.

3. Santé Canada devrait établir un cadre conceptuel de haut niveau pour la gestion des documents qui servira de base d'évaluation de l'environnement actuel de gestion des documents et facilitera la conception d'initiatives futures relatives aux documents.

4. À titre de priorité immédiate, les politiques et procédures de Santé Canada en matière de gestion des documents devraient être documentées, consolidées et appuyées par la haute direction.

5. Santé Canada devrait se servir du logiciel « Notes » à l'échelle du Ministère pour accéder aux divers répertoires de documents et de dossiers maintenus indépendamment par le personnel administratif aux niveaux de directeurs et aux niveaux supérieurs et les consolider comme première étape vers la création d'un répertoire ministériel des fonds de documents qui indiquerait au minimum le nom de chaque répertoire de dossiers et une personne-ressource.

Initiatives actuelles d'amélioration de la gestion des documents

Au cours de la dernière année, plusieurs initiatives ont été lancées aux niveaux du Ministère et des directions générales pour améliorer l'environnement de gestion des documents. En voici quelques exemples:

- la mise en place d'une structure d'autorité et d'une tribune de prise de décisions au Ministère sur l'environnement de gestion de l'information et des documents;
- la détermination à dresser des Plans de disposition pluriannuels;
- les projets technologiques visant à mettre au point des outils qui favorisent l'efficacité du contrôle des documents;
- le projet de moderniser la structure de classement des dossiers ministérielle;
- l'élaboration d'une politique de gestion des documents du Ministère;
- le renouvellement des services des bureaux des documents de la DSGI;
- l'investissement dans un Examen préliminaire et une vérification des mécanismes de contrôle des documents à Santé Canada.

Il faut reconnaître le potentiel valable de ces initiatives. Cependant, il est trop tôt pour conclure que Santé Canada a emboîté le pas pour améliorer les mécanismes de contrôle de ses documents. Dans le contexte des recommandations de l'Examen préliminaire, les initiatives en cours sont perçues comme nécessaires, mais non suffisantes. Une des principales lacunes de ces initiatives, c'est qu'elles ne s'insèrent pas dans un cadre de planification d'ensemble et qu'on n'en reconnaît pas encore la pertinence pour mener à bien la « véritable mission » de Santé Canada.

1.0 Introduction

La Sous-ministre à l'époque et le Sous-ministre délégué ont demandé à la Direction de la vérification interne d'entreprendre une vérification à l'échelle du Ministère du cadre de contrôle des documents. L'objectif de la vérification est d'évaluer indépendamment et de rendre compte sur:

- la solidité du cadre de contrôle ministériel prévu pour la gestion des documents, quel qu'en soit le support, incluant le support papier et les supports électroniques, et la mesure dans laquelle le cadre respecte les exigences législatives, réglementaires et stratégiques pertinentes; et

- la mesure dans laquelle les pratiques et les procédures ministérielles concernant la gestion des documents sur tous les supports respectent le cadre de contrôle de gestion et assurent la bonne gestion des documents du Ministère tout au long de leur cycle de vie.

En préparation à la vérification, la Direction de la vérification interne a retenu les services de la firme *Information Management and Technology Consultants Inc.* (IMTC) pour mener un Examen préliminaire de la fonction de gestion des documents à Santé Canada. Voici les objectifs de l'Examen préliminaire:

- définir le cadre législatif, réglementaire et stratégique du Gouvernement fédéral en matière de documents et le cadre de contrôle de gestion de Santé Canada en matière de documents; et

- définir des critères de vérification pour l'évaluation du cadre de contrôle de Santé Canada, qui seront appliqués au cours de la vérification planifiée des pratiques et des procédures ministérielles en matière de gestion des documents tout au long de leur cycle de vie.

L'étendue de l'Examen préliminaire **n'englobe pas** les processus de gestion qui s'appliquent aux publications, aux services de bibliothèque du Ministère, aux télécommunications et à la technologie de l'information. En outre, l'Examen préliminaire ne porte pas sur les procédés de planification ministérielle pour la détermination des besoins en matière d'information et par la suite, pour la collecte, la création ou la réception d'information; ni sur les procédés ministériels visant à répondre aux demandes d'information, conformément à la *Loi sur l'accès à l'information*; ni sur le cadre de contrôle de gestion pour le Programme ministériel de sécurité.

Le présent rapport porte sur le premier objectif de l'Examen préliminaire.[3] On y présente une évaluation initiale du cadre de contrôle des documents actuel de Santé Canada, dégage des questions importantes et fait des recommandations préliminaires à la haute direction.

Il convient de souligner que l'évaluation initiale, les questions et les recommandations s'appliquent à l'ensemble de Santé Canada. Il faut percevoir le contrôle des documents comme une fonction qui touche l'ensemble du Ministère, dont tous les employés se partagent la responsabilité. Les constatations ne doivent pas être interprétées comme simplement une évaluation de la Direction de la gestion de l'information [4]. Compte tenu de la nature fragmentée de la fonction des documents au Ministère, il y a probablement des exceptions individuelles à l'évaluation globale qui pourraient être relevées à l'occasion de la vérification prochaine.

2.0 Gestion des documents dans l'économie basée sur l'information

L'environnement de gestion des documents de l'entreprise moderne dans l'économie basée sur l'information est en mutation. Dans le contexte de la déréglementation et de l'accélération du rythme des activités, la nature de ce qui est consigné change. Les supports des éléments consignés changent également. Les documents imprimés omniprésents demeurent, mais le nombre de documents électroniques augmente de façon exponentielle la densité des documents dans le milieu de travail. Les outils et techniques disponibles pour créer, entreposer, copier, organiser, transmettre, protéger et détruire les documents évoluent quotidiennement. La planification et les préparatifs envers les changements touchant les documents présentent un défi pour toutes les organisations et tous les individus.

Quoiqu'ils ne soient pas toujours visibles, étant donné l'évolution de la technologie par rapport aux documents, le rôle fondamental et la valeur intrinsèque d'un document restent constants. Les documents permettent la poursuite des activités de l'entreprise et en sont le reflet: ses décisions, ses communications et ses activités. Le document peut avoir pour objet de servir d'aide-mémoire, d'échanger des renseignements avec d'autres personnes (au-delà des contraintes de temps et d'espace) ou de témoigner de l'existence de réalités (à un moment donné).

---

[3] Un rapport distinct présentera à la Direction de la vérification interne les critères de vérification proposés et les recommandations reliées à une démarche de vérification, à la lumière des constatations de l'Examen préliminaire.

[4] Le mandat de la DSGI se limite à fournir des conseils en matière de gestion des documents, à élaborer des outils pour la gestion de l'information et des documents, et à mettre en place les services de bureaux des documents, de distribution du courrier et de distribution des documents.

La création d'un document est un processus à valeur ajoutée. Faute de valeur éventuelle potentielle, un document ne sera pas créé. Une fois le document créé, il faut en assurer un certain contrôle — ne serait-ce que la tenue des dossiers pour disposer éventuellement du document. L'importance de l'investissement consenti pour administrer le *cycle de vie* d'un document témoigne de sa valeur — pour l'auteur et pour les autres intervenants (actuels et futurs).

Le contrôle des documents est une pratique fonctionnelle fondamentale. Contrairement aux autres fonctions d'entreprise courantes, comme les finances, tout le monde y participe. De bonnes pratiques de gestion des documents sont plus économiques, et facilitent la prise de décisions éclairées et l'apprentissage. L'accès opportun aux documents fonctionnels qui font autorité est à la base de la crédibilité envers les employés, les partenaires commerciaux, les clients et les intervenants. La responsabilité d'un haut fonctionnaire à l'égard de la conduite des affaires ministérielles, comprend la responsabilité de faire en sorte que l'environnement de gestion des documents de l'entreprise corresponde aux besoins fonctionnels.

La gestion et les mécanismes de contrôle des documents sont également des exigences obligatoires législatives (pour les organisations des secteurs public et privé). Les documents qui font autorité sont essentiels pour garantir la responsabilisation de la fonction publique à l'égard du Parlement et du public. L'accès libre aux documents publics est fondamental dans les démocraties modernes. Par conséquent, les institutions fédérales sont assujetties à plusieurs exigences légales, réglementaires et stratégiques en matière de contrôle des documents. En vertu de ces lois, il incombe au sous-chef de faire en sorte qu'un ministère se conforme à ces exigences.

Dans le cadre de l'Examen préliminaire on se penche sur les mécanismes de contrôle des documents à Santé Canada, des points de vue complémentaires de:

- la gestion des documents comme bonne pratique fonctionnelle; et
- la gestion des documents comme exigences obligatoires.

3.0 Démarche

La démarche adoptée à l'Examen préliminaire consistait à:

- établir les exigences du Gouvernement fédéral en matière de contrôle des documents;
- déterminer les éléments actuels de contrôle des documents à Santé Canada;
- évaluer les mécanismes de contrôle de Santé Canada; et

- formuler les questions importantes de gestion et faire des recommandations préliminaires.

La collecte d'information dans le cadre de l'Examen préliminaire a compris au delà de trente entrevues, ainsi que l'examen de la documentation disponible. Les entrevues des fonctionnaires des Archives nationales et du Secrétariat du Conseil du Trésor ont permis de confirmer le cadre législatif, réglementaire et stratégique du Gouvernement fédéral relativement aux documents. Les entrevues avec les représentants de directions générales et les employés de la Direction de la gestion de l'information ont permis de dresser un profil cohérent des éléments actuels de contrôle des documents à Santé Canada. La recherche a porté sur la documentation provenant des personnes interrogées[5], les documents sources des organismes centraux sur les lois, les règlements et les politiques pertinents, et les documents portant sur les meilleures pratiques des autres administrations, comme les États-Unis et l'Australie

4.0 Mécanismes de contrôle des documents dans l'optique des objectifs relatifs aux secteurs d'activités

En avril 1996, la Direction de la planification stratégique et de l'examen de la Direction générale des politiques et de la consultation a publié, sous l'autorité du Ministre, *Perspectives concernant Santé Canada de 1996-1997 à 1998-1999*.

4.1 Contribution de Santé Canada

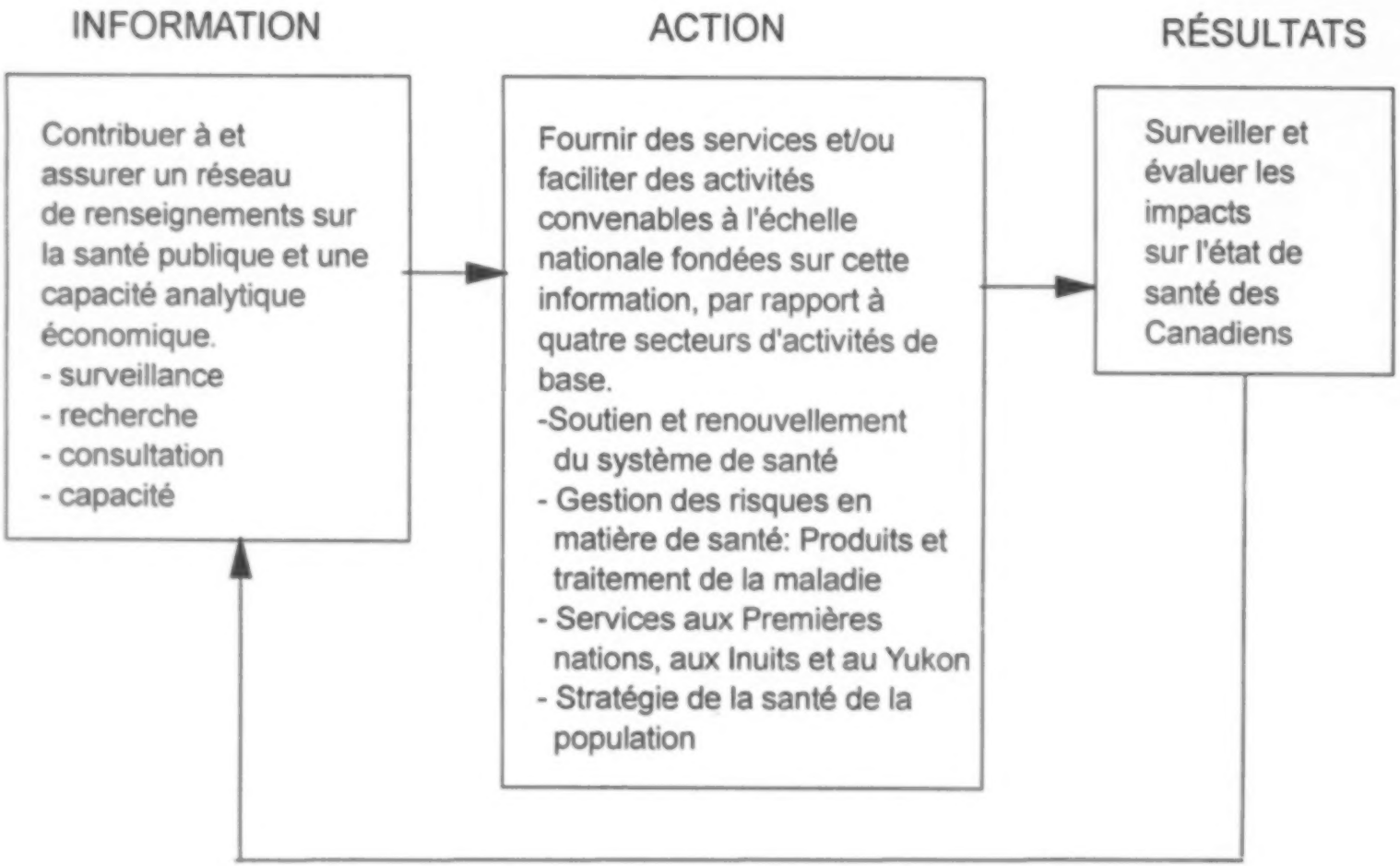
Comme l'illustre la Figure 1 reproduite ci-dessous, il incombe à Santé Canada de garantir que le Canada dispose d'un réseau solide et cohésif d'information et de consultation en matière de santé qui permet de prévoir, d'évaluer et de prévenir les nouveaux risques pour la santé. Le Ministère sert également les Canadiens et mobilise l'action d'un point de vue national dans quatre secteurs de responsabilité essentiels: Soutien et renouvellement du système de santé; Services aux Premières nations, aux Inuits et au Yukon; Gestion des risques en matière de santé - Produits et traitement de la maladie; et Stratégie de la santé de la population. Enfin, au niveau national, il faut constamment suivre et évaluer les changements de l'état de santé des Canadiens.

---

[5] Dans le cadre de l'Examen préliminaire, on a posé des questions au cours des entrevues passées à Santé Canada relativement aux mécanismes de contrôle des documents au niveau du Ministère et des directions générales. Si la personne interrogée n'était pas certaine ou si elle ne pouvait pas répondre, on en a pris note. Le présent examen n'avait pas pour mandat de chercher des renseignements ou de la documentation qui dépassaient ce qu'apportaient les personnes interrogées.

Figure 1

Fonctions de base de Santé Canada



Source: Perspectives concernant Santé Canada de 1996-97 a 1998-99
Avril 1996, Fig. 1, p.3

Le langage servant à décrire la perspective globale des fonctions de base de Santé Canada laisse transparaître clairement à quel point le Ministère compte fondamentalement sur sa capacité d'informer, de connaître et d'apprendre, qui repose sur de bonnes politiques et pratiques en matière de gestion des documents, à savoir:

« INFORMATION ... réseaux de renseignements sur la santé et capacité analytique ... surveillance ... recherche ... consultation ... action à partir de cette information ... suivi et évaluation des répercussions ... »

Les documents, qu'ils soient sur papier ou sur support électronique ou autre, se situent à ou approchent la base du continuum Données — Documents — Information — Connaissances. Logiquement, Santé Canada devrait considérer la gestion des documents comme une fonction essentielle à sa mission.

Les documents constituent la preuve des transactions organisationnelles et fonctionnelles. L'information contenue dans les documents du Ministère représentent le principe vital des procédés administratifs et fonctionnels de gouvernement. En outre, les documents forment la base de la responsabilisation face au Parlement et au public canadien — l'obligation de rendre compte sur l'exercice des responsabilités de Santé Canada.

4.2 Gestion de la transition

Plus loin, le document *Perspectives concernant Santé Canada* traite de la gestion de la transition pour passer d'une structure axée sur les directions générales à une structure qui peut profiter de plus en plus des synergies organisationnelles qui ne sont possibles que par le truchement d'une collaboration plus forte entre les directions générales. Il s'agit de remanier la gestion de Santé Canada de façon à éliminer les recoupements et les dédoublements et à atteindre les objectifs du Gouvernement fédéral en matière de santé de la façon la plus rentable possible.

Le Ministère a commencé par déterminer les activités de base qui sont essentielles pour éliminer les recoupements et les dédoublements et par s'assurer que les orientations, les stratégies et les décisions relatives aux investissements et les obligations de rendre compte sont rentables.

Ces fonctions ministérielles *touchent tous les secteurs d'activités du Ministère*. Elles comprennent la surveillance de la santé, les cadres stratégiques, les consultations et les négociations avec les partenaires nationaux et internationaux.

Les quatre secteurs d'activités sont interreliés. Cependant, chacun a un centre d'intérêt qui lui est propre, des défis de gestion particuliers et une contribution particulière à faire dans le sens des trois grandes orientations du Gouvernement fédéral en matière de santé. Chaque secteur

d'activités compte un sous-ministre adjoint responsable qui est chargé, en plus de gérer ses propres programmes, de faire en sorte qu'il y ait une coordination des efforts efficace à l'échelle du Ministère dans un secteur d'activités en particulier.

4.3 Répercussions par rapport à l'environnement de gestion des documents

Pour mener à bien les quatre secteurs d'activités recoupant les directions générales, les sous-ministres adjoints principaux doivent échanger des documents, des dossiers, de l'information et des connaissances avec diverses parties du Ministère. Même si chaque direction générale avait un cadre de contrôle de gestion, à l'échelle de la direction générale, pour ses propres documents, ce qui ne semble pas être le cas, ce ne serait pas suffisant. Seul un cadre ministériel de gestion des documents permettrait à chaque secteur d'activités d'accéder et d'utiliser efficacement tous les documents pertinents. L'accessibilité, l'échange, la consolidation et l'analyse de l'information pertinente à chaque secteur d'activités devraient être possibles, et dans certains cas seraient essentiels, non seulement verticalement au sein d'unités organisationnelles telles les directions générales, mais également horizontalement pour traverser les limites organisationnelles au sein du Ministère et à l'extérieur pour s'étendre aux autres intervenants canadiens et étrangers.

À mesure que les nouveaux secteurs d'activités se précisent et s'établissent, la gestion efficace des fonctions d'appui reliées aux documents prend de l'importance et joue même un rôle habilitant pour l'ensemble de la transition.

Dans le contexte plus large de la gestion de l'information et des connaissances, les exigences des secteurs d'activités de Santé Canada pour la gestion des documents comprennent:

- une compréhension à l'échelle ministérielle des objectifs et des mécanismes de contrôle en matière de documents dans un contexte fonctionnel;
- une infrastructure en place à l'échelle du Ministère qui applique une discipline de bonnes pratiques de gestion des documents;
- une culture organisationnelle qui soutient la gestion et l'échange responsables des documents;
- des documents qui peuvent être échangés (de plus en plus sur support électronique); et
- des mécanismes de responsabilisation à l'échelle du Ministère (à tous les niveaux) pour faire rapport sur les normes de rendement qui, au minimum, répondent aux exigences législatives, réglementaires et stratégiques du Gouvernement fédéral, tout en ajoutant une valeur aux secteurs d'activités de Santé Canada.

D'après l'évaluation résultant de l'Examen préliminaire, l'infrastructure de contrôle des documents de Santé Canada n'est pas adéquate pour répondre à ses besoins fonctionnels futurs. Les lacunes particulières sont indiquées dans les sections suivantes.

5.0 Obligations législatives, réglementaires et stratégiques du Gouvernement fédéral

Santé Canada est tenu d'assurer le contrôle de ses documents conformément aux normes édictées par les obligations législatives, réglementaires et stratégiques du Gouvernement fédéral. Un *Guide concernant le cadre législatif, réglementaire et stratégique du Gouvernement fédéral pour l'administration et la gestion des documents* est présenté à l'Annexe A. Ce rapport sommaire est le fruit de l'étude, au cours de l'Examen préliminaire, des documents législatifs, stratégiques et réglementaires pertinents et de consultations avec des fonctionnaires des Archives nationales du Canada et du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le *Guide* énonce les exigences obligatoires qui servent de base à tout examen, évaluation ou vérification de la fonction de gestion des documents du Gouvernement fédéral.

Au début de la phase de la collecte d'information, on a déterminé que Santé Canada dans son ensemble n'avait pas mis en place un cadre de contrôle pour l'administration et la gestion de ses documents. En outre, aucun plan d'ensemble pour l'établissement d'un tel cadre n'a été documenté. L'équipe de l'examen a donc entrepris de relever les éléments de contrôle des documents qui sont actuellement en place concrètement. Les *Mécanismes actuels de contrôle des documents de Santé Canada* sont présentés à l'Annexe B. Au premier coup d'oeil, les éléments de contrôle relevés dans le cadre de l'Examen préliminaire ne traitent que d'un petit sous-ensemble des exigences obligatoires du Gouvernement fédéral.

Ensemble, le *Guide concernant le cadre législatif, réglementaire et stratégique du Gouvernement fédéral pour l'administration et la gestion des documents* (Annexe A) et les *Mécanismes actuels de contrôle des documents de Santé Canada* (Annexe B) forment la base d'une évaluation préliminaire globale de la conformité de Santé Canada avec les textes réglementaires fédéraux en matière de gestion des documents, indiquée dans *Évaluation de la conformité des mécanismes de contrôle des documents* (Annexe C). Voici l'évaluation globale de la conformité du Ministère avec les exigences obligatoires.

Textes réglementaires	*Évaluation préliminaire*
• Politique sur l'accès à l'information	Essentiellement non conforme
• Politique sur la gestion des renseignements détenus par le Gouvernement	Essentiellement non conforme
• Politique sur la protection des renseignements personnels et des données	Manifestement conforme
• *Loi sur les Archives nationales du Canada*	Certains points non conformes
• Politique sur la sécurité	Essentiellement non conforme
• *Loi sur la protection civile*	Essentiellement non conforme
• Politique de gestion des technologies de l'information	Certains points non conformes

Ces évaluations d'ensemble résultant de l'Examen préliminaire reposent sur, et sont limitées à, l'information donnée à l'équipe de l'examen dans le cadre de ses enquêtes. Il est possible, voire probable, que des unités individuelles de Santé Canada soient conformes aux textes réglementaires, en tout ou en partie, même lorsque le Ministère dans son ensemble est évalué comme étant essentiellement non conforme.

6.0 Bonnes pratiques de contrôle des documents

Le *Guide de revue de la gestion des renseignements détenus par le Gouvernement* (publié conjointement par les Archives nationales et le Secrétariat du Conseil du Trésor) a été rédigé pour aider les institutions gouvernementales à revoir et à évaluer leurs pratiques en matière de gestion de l'information, notamment le contrôle des documents. Le *Guide* comprend environ 100 tests de meilleures pratiques.

On a constaté à l'Examen préliminaire que Santé Canada n'avait mis en oeuvre que peu des mécanismes de contrôle prescrits. Des exemples d'évaluations de l'Examen pour certains tests de meilleures pratiques clés sont présentés à l'Annexe D. En résumé, voici les lacunes:

- la structure de gestion du Ministère ne coordonne pas efficacement toutes les fonctions reliées à la gestion des documents;

- l'environnement de gestion des documents du Ministère ne répond pas aux besoins opérationnels du Ministère et ne satisfait pas aux exigences législatives et stratégiques;

- le Ministère ne peut pas valider qu'il ne recueille, crée et reçoit que les renseignements et documents qui sont nécessaires pour répondre à ses besoins opérationnels, législatifs et stratégiques;

- les documents du Ministère ne sont pas organisés de façon à favoriser l'utilisation la plus large d'information;

- les systèmes ministériels pour la transmission, l'utilisation et la récupération de l'information et des documents ne répondent pas de façon efficace et efficiente aux besoins des utilisateurs;

- le Ministère ne maintient pas les documents (seulement) pendant qu'ils ont une valeur opérationnelle, pour soutenir la prise de décisions, la réalisation des programmes et la prestation de services et (seulement) pendant qu'ils sont requis pour répondre aux besoins législatifs et stratégiques;

- le Ministère ne peut pas valider que les documents qui servent à reconstituer l'évolution des décisions relatives aux politiques et aux programmes sont conservés; et

- les documents ministériels ne sont pas éliminés (seulement) par destruction ou par transfert au contrôle des Archives nationales ou aux organisations échappant au contrôle du Gouvernement du Canada, conformément aux exigences de la *Loi sur les Archives nationales du Canada*.

7.0 Éléments du contrôle des documents

Il est manifeste à la lumière de l'évaluation de l'Examen préliminaire que le contrôle des documents à Santé Canada présente des lacunes importantes. Il s'agit de séparer les symptômes d'un problème de l'élément fondamental.

L'Examen préliminaire permet de conclure que les éléments de contrôle des documents à Santé Canada peuvent être perçus aux niveaux:

- de la sensibilisation en matière de gestion des documents;
- de la discipline en matière de gestion des documents; et
- de l'investissement dans les documents.

7.1 Sensibilisation en matière de gestion des documents

Une entreprise qui est sensibilisée à la gestion des documents:

- est sensible et intéressée à l'état de ses documents;
- comprend le rôle polyvalent que jouent les documents; et
- confère à ses documents la valeur d'une ressource fonctionnelle.

Le bas niveau de sensibilisation en matière de gestion des documents est un problème systémique à Santé Canada[6]. L'exception évidente est la forte sensibilisation à l'égard de la gestion des documents qui s'installe immédiatement après un incident gênant relatif aux documents.

L'absence à Santé Canada d'un énoncé d'objectifs fonctionnels relativement aux documents, d'un plan global en matière de documents, d'une politique documentée, de normes de rendement, de procédures ou d'outils efficaces pour la fonction des documents est symptomatique du manque fondamental de sensibilisation en matière de gestion des documents de la part de nombreux membres du personnel.

Le comportement individuel et organisationnel reflète la culture et les valeurs *de facto* d'une entreprise. Le comportement observé et signalé au cours de l'Examen préliminaire témoigne d'une culture répandue qui accorde peu de valeur aux documents. Presque toutes les personnes interrogées adoptent une attitude de *laissez faire,* ce qui dénote un manque de compréhension et d'appréciation du rôle essentiel que jouent les documents. Santé Canada n'a pas adopté de façon convaincante, comme institution, le principe selon lequel la conservation des documents qui font autorité est la seule base solide de crédibilité et de responsabilisation.

En outre, le niveau d'intervention (ou de non-intervention) dans la gestion des documents témoigne souvent de façon éloquente du pouvoir et du statut d'un individu au sein de l'entreprise. On donne donc l'impression qu'il vaut mieux ne pas s'attarder aux réalités mondaines (c'est-à-dire la main-d'oeuvre) de la manutention des documents et ne pas s'en préoccuper. Il n'est pas surprenant que les compétences reliées à la gestion des documents ne sont pas devenus des compétences fondamentales pour la main-d'oeuvre du Ministère, malgré l'augmentation de la densité des documents dans le milieu de travail.

Les personnes qui manipulent les documents présument trop souvent que les documents officiels sont contrôlés ailleurs, dans une autre direction générale ou région, par le personnel administratif du bureau, par le commis aux documents de la DSGI, etc. On donne souvent comme excuse que les employés sont trop occupés « à faire du vrai travail » pour se soucier des documents.

La Figure 2 illustre les avantages et les risques reliés à divers niveaux de sensibilisation en matière de gestion des documents et de contrôle des documents. Dans le continuum documents-connaissances:

---

[6] Ceci tranche nettement avec le niveau supérieur de sensibilisation en matière de la technologie au Ministère.

- *« savoir ce que l'on sait »* voilà une position de force confortable que l'on associe à un accès facile aux documents qui font autorité;

- *« savoir ce que l'on ne sait pas »* présente des possibilités d'apprentissage, si seulement l'on pouvait trouver les documents;

- *« ne pas savoir ce que l'on sait »* est un gaspillage de ressources, qui peut survenir par exemple lorsque des documents précieux (capital intellectuel) sont égarés et oubliés; et

- *« ne pas savoir ce que l'on ne sait pas »* est une position de risque élevé, parce que l'on n'a aucune certitude qu'un document a ou n'a pas été créé, conservé ou détruit. La perte inexpliquée ou la résurgence non prévue d'un document peut entraîner des conséquences graves.

Un niveau peu élevé de sensibilisation en matière de gestionn des documents et de contrôle des documents (un exemple de « ne pas savoir ce que l'on sait ») fait accroître le risque pour les décideurs de Santé Canada. À preuve, les incidents qui se sont produits lors desquels des documents cruciaux refont surface au Ministère après une prise de décisions de la haute direction.

Voici deux autres exemples du peu de sensibilisation en matière de gestion des documents noté au cours du présent Examen préliminaire: l'orientation des employés ne comprend habituellement pas de renseignements sur les pratiques de l'organisation en matière de gestion des documents et on ne demande pas aux employés qui partent de retourner leurs documents à Santé Canada.

7.2 Discipline en matière de documents

Le contrôle des documents est une discipline fonctionnelle qui comprend:

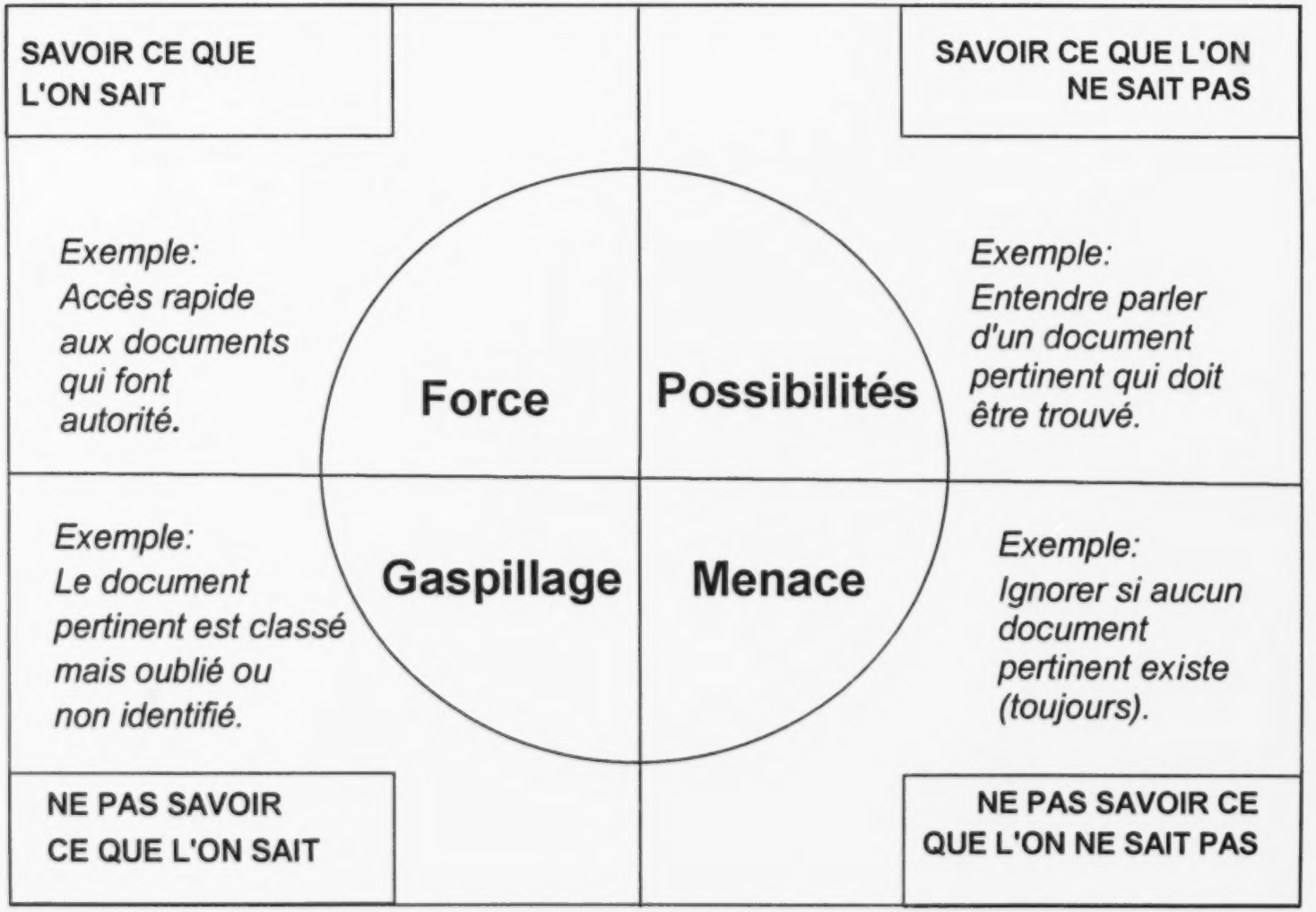
- des procédés reposant sur des règles;
- la délégation de la responsabilité et de l'autorité; et
- des mécanismes de responsabilisation efficaces.

Deuxième question essentielle, Santé Canada n'a pas la discipline de gestion et d'administration[7] requise pour assurer l'efficacité du contrôle des documents. La preuve en est que Santé Canada ne dispose pas d'un cadre de contrôle de gestion documenté qui définit les disciplines de gestion des documents et d'administration des documents dans le contexte particulier du Ministère.

---

[7] Il est question des procédés à l'échelle de l'entreprise et non pas des postes organisationnels.

Figure 2
Continuum Documents/Connaissances



Voici d'autres symptômes du manque de discipline en matière de documents:

- les exigences en matière de contrôle des documents ne sont pas intégrées dans la conception des méthodes de travail ni dans les méthodologies d'élaboration de systèmes;
- les responsabilités à l'égard des documents et l'autorité d'appliquer les mécanismes de contrôle des documents sont incomplètes, vagues, fragmentées, non documentées et non respectées;
- il n'existe pas de normes pour mesurer le rendement relativement aux mécanismes de contrôle des documents; et
- il n'y a pas de mécanismes de responsabilisation ministérielle (pour exiger de rendre compte) relativement aux documents.

L'étendue des autres lacunes relativement à l'infrastructure en matière de gestion et d'administration des documents à Santé Canada est documentée dans l'évaluation de l'Examen préliminaire aux sections 5 et 6.

Les personnes interrogées croyaient que le déclin perceptible de la discipline en matière de documents fait partie de la stratégie *de facto* de Santé Canada pour gérer le risque dans un contexte où les ressources sont limitées. On s'attend semble-t-il à recevoir une récompense pour arrondir les coins en matière de gestion des documents. Il n'y a certainement rien qui laisse croire qu'un manque de discipline en matière de gestion des documents, par les particuliers ou par les organisations, se traduira par des sanctions.

7.3 Investissement dans les documents

Pour contrôler les documents de façon efficace, il faut investir des ressources (temps et argent) pour:

- faire participer la haute direction;
- consacrer le temps des employés à perfectionner et à appliquer leurs compétences en ce qui concerne les documents;
- concevoir des méthodes de contrôle des documents; et
- aménager des installations pour les documents, par exemple, du matériel d'entreposage, de l'espace et de la technologie.

Le point le plus évident à Santé Canada, c'est la faible priorité accordée à l'investissement fonctionnel dans les documents. Il existe des indications à l'effet que d'autres priorités ont été maintenues artificiellement aux dépens de la gestion efficace des documents. Cela pourrait s'avérer une formule d'investissement à courte vue. Les coûts éventuels associés au manque de discipline en matière de gestion des documents comprennent:

- des recherches de documents fastidieuses et souvent inutiles par les membres du personnel;
- le gaspillage et l'embarras à la suite de décisions de gestion mal informées ou non informées;
- le coût de rebâtir la crédibilité et la confiance; et
- les risques inutiles pour la santé des Canadiens.

Santé Canada n'a pas et, semble-t-il, ne peut pas calculer les coûts associés aux documents à quelque étape que ce soit de leur cycle de vie. Cette situation empêche toute perspective stratégique sur le rendement potentiel de l'investissement dans les documents, de la part de la haute direction.

8.0 Recommandations visant à améliorer les mécanismes de contrôle des documents

Le présent Examen préliminaire permet d'apporter à Santé Canada une *définition de problème* de haut niveau relativement aux mécanismes de contrôle des documents, autant en ce qui a trait aux exigences fonctionnelles qu'aux exigences obligatoires (législatives/stratégiques). Bien que le présent examen n'ait pas pour objet de prescrire des solutions et des plans précis et détaillés aux problèmes définis, nous reconnaissons plusieurs conditions générales qui sont fondamentales pour apporter des solutions durables aux problèmes existents et qui sont également nécessaires pour l'efficacité de la gestion des documents dans l'économie basée sur l'information où la densité des documents dans les milieux de travail augmente de plus en plus.

Ces conditions fondamentales dont tiennent compte les recommandations préliminaires ci-après, comprennent l'adoption d'une approche ou d'une orientation générale en matière de documents, la mise en place d'un leadership à l'échelle du Ministère, l'élaboration et la mise en oeuvre de cadres de gestion à l'échelle du Ministère, et la création d'une sensibilisation généralisée, à tous les niveaux, de la gestion des documents, de leur contexte et de leurs rôles.

8.1 Une approche fonctionnelle en matière de gestion des documents

Les répercussions par rapport aux mécanismes de gestion des documents de la transition de Santé Canada pour passer d'une structure axée sur les directions générales à une structure reposant davantage sur une forte collaboration entre les directions générales comprennent la nécessité de percevoir et de traiter les documents à Santé Canada dans une perspective holistique[8]. Il faut donc adopter une approche écologique pour maîtriser l'environnement de l'information, qui tienne davantage compte de l'interaction dynamique entre les personnes, les procédés, les comportements, les stratégies, les technologies et les politiques entourant les documents. La manipulation des documents et les mécanismes de contrôle des documents doivent être perçus comme des parties intégrantes d'un environnement d'information sain, et non pas simplement des fonctions de soutien secondaires ou des fonctions auxiliaires encombrantes.

Thomas Davenport, un auteur reconnu à l'échelle internationale, qui fait autorité en matière d'innovation fonctionnelle *et* de gestion de l'information et des connaissances, fait remarquer que:

[TRADUCTION]

> *L'environnement de l'information d'une organisation n'est qu'un agrégat de ce que cette dernière cherche à accomplir avec l'information et de la façon dont les membres de l'organisation s'y prennent pour atteindre leurs objectifs. Puisque la plupart des firmes se sont efforcées de gérer la technologie plutôt que l'information, elles ne sont probablement pas sensibilisées à leur environnement de l'information et n'ont pas tenté de le gérer directement. Bien que ce ne soit ni prouvé ni même pleinement documenté, nous croyons fermement que les facteurs inhérents à l'environnement de l'information sont beaucoup plus cruciaux pour la réussite de l'organisation en matière d'information que le type ou la qualité de ses technologies.*[9]

Dans une perspective holistique, la gestion et le personnel doivent percevoir les documents et les mécanismes de contrôle des documents dans le contexte plus large du continuum Données —

---

[8] Holistique : le concept selon lequel les entités dans leur ensemble, par exemple les ministères, ont une existence qui dépasse la simple somme de leurs parties.

[9] Thomas H. Davenport, An ecological model for information management, Ernst & Young Center for Business Innovation, April 1994. Son approche écologique a été documentée récemment dans : Thomas H. Davenport, *Information ecology: mastering the information and knowledge environment*, New York: Oxford University Press, 1997.

Documents — Dossiers — Information — Connaissances, dont chaque élément se fusionne avec les éléments adjacents tout en occupant leur propre espace dans l'environnement de l'information.

Un autre effet de l'adoption d'une perspective holistique, c'est la reconnaissance des trois domaines fondamentaux qui définissent et décrivent conjointement l'ensemble de l'organisation en termes de macro-processus:

Administration:	Le travail effectué sous forme de tâches dans le présent opérationnel; les réalités concrètes du « vrai monde » du travail, par exemple, la manutention des documents, la prestation de services relatifs aux documents.
Gestion:	La réflexion profonde sur ce qui pourrait ou devrait être amélioré par l'administration; les réalités secondaires du présent intangible, par exemple, la planification, la direction ou l'évaluation de la manutention des documents et des services relatifs aux documents.
Leadership:	La perception, la vision, l'imagination ou la prévision du futur concret et l'orientation de la gestion dans la direction souhaitée, par exemple, prévoir l'incidence de la technologie sur les pratiques d'administration des documents et influencer l'élaboration des politiques de la gestion.

Nos recommandations qui suivent portent sur ces trois domaines.

Recommandation 1

Canada devrait appliquer les principes d'entreprise relativement au leadership, à la gestion et à l'administration de ses documents et de ses mécanismes de contrôle des documents. Un environnement solide pour la gestion des documents, perçu dans la perspective plus large du continuum Données — Dossiers — Documents — Information — Connaissances, doit être valorisé et reconnu comme essentiel au rendement de la mission.

8.2 Leadership de la haute direction dans la gestion des documents

Le soutien manifeste de la Sous-ministre à l'époque du processus de planification de la disposition pluriannuelle, ses réactions au travail du Commissaire à l'information et son parrainage de la vérification de la gestion des documents au Ministère, qui a abouti à l'Examen préliminaire, sont tous des éléments qui ont particulièrement relevé le profil ministériel de la « gestion des documents » à Santé Canada. Un cadre de responsabilisation en matière de gestion des documents qui comprend le Sous-ministre, favorisera la sensibilisation en matière de gestion des documents et mettra en évidence la nécessité et l'importance d'une approche plus disciplinée aux pratiques de gestion des documents à l'échelle du Ministère.

L'absence d'expression d'intérêt à l'égard des documents de la part la haute direction abaissera davantage le niveau actuel de sensibilisation en matière de gestion des documents à Santé Canada. Par contre, l'établissement d'un Directeur général de l'information au Ministère ou même d'un poste de Chef du bureau des connaissances, qui inclue la responsabilité des documents, de l'information et des connaissances, en plus de celle de la technologie, enverrait un message sans équivoque de la part du Sous-ministre que les documents ont leur importance.

La haute direction doit présenter un exposé d'orientation et une série d'assertions sur les attentes pour établir et préciser la valeur et le rôle des documents dans le contexte des orientations fonctionnelles actuelles et futures de Santé Canada. Il est essentiel que les concepts et le langage utilisés dans ces assertions de la haute direction servent à clarifier et non pas à ajouter à l'ambiguité. Par exemple, il ne faut pas confondre les *documents* comme tels avec les technologies utilisées pour *manipuler* les documents, ni confondre l'*administration* des documents avec la *gestion* des documents.

Recommandation 2

Les hauts fonctionnaires de Santé Canada devraient assurer un leadership manifeste en matière de la gestion et de l'administration des documents, et devraient faire partie du cadre de responsabilisation de la gestion des documents à Santé Canada.

8.3 Cadre de gestion des documents

Il manque à Santé Canada un cadre de contrôle de la gestion documenté qui situe théoriquement le contrôle des documents de la part de la gestion. Autrement dit, Santé Canada n'a pas articulé un modèle logique des éléments de base nécessaires au niveau de la gestion pour assurer la réflexion, la prise de décisions, la mise en place des ressources et des initiatives nécessaires pour maintenir et améliorer les activités reliées à l'administration des documents à l'échelle du Ministère. Ces éléments de base comprendront probablement entre autres une vision, des

politiques, des stratégies, des plans et des responsabilités en matière de gestion des documents, l'établissement des compétences de base, des outils et des concepts de fonctionnement, ainsi qu'un énoncé des principes relatifs aux documents.

Un tel cadre de contrôle de la gestion apporterait ou entraînerait:

- une *perspective commune* ou une façon de voir l'environnement interne et externe de Santé Canada en ce qui concerne la gestion de l'information et les documents;
- un *langage et une structure* pour articuler la réflexion et la discussion sur l'environnement de gestion de l'information et des documents du Ministère;
- un *outil de diagnostic* des éléments reliés à l'information et aux documents qui révélerait les forces systémiques et les interdépendances cruciales;
- un *contexte* pour dégager des façons durables[10] d'améliorer l'environnement de gestion de l'information et des documents;
- une *démarche humaine* de gestion de l'information et des documents qui reconnaîtrait les personnes, leurs relations, leur comportement et leur culture comme des facteurs essentiels de réussite pour réaliser l'utilisation productive de l'information;
- une *base pour élaborer des stratégies et des plans d'action concertés* relativement aux initiatives pluridisciplinaires visant à améliorer l'environnement de la gestion de l'information et des documents à Santé Canada;
- un *jalon* pour mesurer le rendement, les priorités et les contributions ou le rendement des investissements; et
- un *point de référence* pour analyser et définir les responsabilités de la gestion des cycles de vie de l'information et des documents.

Grâce à la mise en place d'un cadre de gestion, Santé Canada sera en mesure de commencer à élaborer une stratégie et à y investir pour faire correspondre l'environnement futur de la gestion de l'information et des documents avec les besoins fonctionnels en évolution du Ministère. Il

---

[10] La Commission mondiale de l'environnement et du développement des Nations Unies a défini le développement durable comme étant un développement qui répond aux besoins actuels sans compromettre la capacité des générations futures de répondre à leurs propres besoins.

faudrait que la haute direction établisse une orientation stratégique. Les travailleurs intellectuels des programmes devraient définir les exigences des secteurs d'activités, en consultation avec les partenaires et les clients.

Recommandation 3

Santé Canada devrait établir un cadre conceptuel de haut niveau pour la gestion des documents qui servira de base d'évaluation de l'environnement actuel de gestion des documents et facilitera la conception d'initiatives futures relatives aux documents.

Recommandation 4

À titre de priorité immédiate, les politiques et procédures de Santé Canada en matière de gestion des documents devraient être documentées, consolidées et appuyées par la haute direction.

8.4 Administration des documents

La transformation de l'administration des documents à Santé Canada découlera de la mise en place du cadre conceptuel de la gestion des documents recommandé. Les objectifs de l'administration des documents comprendront l'intégration des activités et des tâches relatives aux documents aux procédés et aux systèmes relatifs au travail relié aux secteurs d'activités.

Santé Canada pourrait donner plus de visibilité aux documents en rendant l'information déjà recueillie relativement aux documents et aux dossiers plus accessible à l'échelle du Ministère à tout le personnel. Pour ce faire, il faudrait mettre en valeur les ressources d'information existantes, comme les répertoires de logiciel et les listes de dossiers, qui sont habituellement conservés en Lotus Notes ou en WordPerfect.

Recommandation 5

Santé Canada devrait se servir du logiciel « Notes » à l'échelle du Ministère pour accéder aux divers répertoires de documents et de dossiers maintenus indépendamment par le personnel administratif aux niveaux de directeurs et aux niveaux supérieurs et les consolider comme première étape vers la création d'un répertoire ministériel des fonds de documents qui indiquerait au minimum le nom de chaque répertoire de dossiers et une personne-ressource.

9.0 Initiatives actuelles d'amélioration de la gestion des documents

Au cours de la dernière année, plusieurs initiatives ont été lancées au niveau du Ministère et des directions générales pour améliorer l'environnement de la gestion des documents. En voici quelques exemples:

- la mise en place d'une structure d'autorité et d'une tribune de prise de décisions au Ministère sur l'environnement de la gestion de l'information et des documents;
- la détermination à dresser des Plans de disposition pluriannuels;
- les projets technologiques visant à mettre au point des outils qui favorisent l'efficacité du contrôle des documents;
- le projet de moderniser la structure de classement des dossiers ministériels;
- l'élaboration d'une politique de gestion des documents ministérielle;
- le renouvellement des services des bureaux des documents de la DSGI; et
- l'investissement dans un examen préliminaire et une vérification des mécanismes de contrôle des documents à Santé Canada.

Il faut reconnaître le potentiel valable de ces initiatives. Cependant, il est trop tôt pour conclure que Santé Canada a emboîté le pas pour améliorer les mécanismes de contrôle de ses documents. Dans le contexte des recommandations de l'Examen préliminaire, les initiatives actuelles sont perçues comme nécessaires, mais non suffisantes. Une des principales lacunes de ces initiatives, c'est qu'elles ne s'inscrivent pas dans un cadre de planification d'ensemble et qu'on n'en reconnaît pas encore la pertinence pour mener à bien « la véritable mission » de Santé Canada.

La question suivante se pose par rapport à Santé Canada: Quels sont les changements déterminés par le Ministère lui-même qui, s'ils étaient mis en place ensemble, remettrait Santé Canada sur la bonne voie? Les cinq recommandations du rapport de l'Examen préliminaire donnent une réponse *préliminaire*.

La vérification à venir du cadre de contrôle de la gestion des documents de Santé Canada donne au Ministère l'occasion de formuler la réponse *finale* et d'évaluer la valeur relative des initiatives actuelles.

Annexes

A à D

Annexe A: Guide concernant le cadre législatif, réglementaire et stratégique du Gouvernement fédéral pour l'administration et la gestion des documents

Table des matières

1.0 Aperçu 1

2.0 Lois 1

3.0 Politiques 4

4.0 Autorisations et lignes directrices 8

5.0 Stratégies du Gouvernement fédéral en matière de documents 12

6.0 Infrastructure de gestion de l'information et mécanismes de consultation 15

1.0 APERÇU

Depuis l'adoption de la *Loi sur les secrets officiels* en 1952, les exigences réglementaires et stratégiques applicables à l'administration et à la gestion des documents du Gouvernement n'ont cessé de croître. Au début des années 1960, Statistique Canada était habilité à améliorer la collecte d'information et à réduire le fardeau de réponse du public. Le Décret sur les documents publics (1966) exprimait l'intention du Gouvernement de répertorier, d'organiser et de contrôler ses documents. Depuis lors, il a adopté la *Loi sur l'accès à l'information*, la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, la *Loi sur la Bibliothèque nationale* et la *Loi sur les Archives nationales du Canada* ainsi que les politiques du Conseil du Trésor, notamment la Politique de gestion des renseignements détenus par le Gouvernement, la Politique du Gouvernement du Canada sur la sécurité et la Politique de gestion des technologies de l'information. Tous ces textes réglementaires influent sur la façon dont l'information est administrée et gérée, et en reconnaissent la valeur, aussi bien pour le Gouvernement que pour le public.

Les institutions doivent évaluer et définir leurs besoins en matière d'information et de gestion des documents. Cela englobe: la définition des exigences en matière d'information ou de contenu; le contrôle de la création et de l'utilisation des formulaires; l'élimination des collections de documents inutiles; la conservation et la protection de l'information et des documents recueillis ou produits; et le respect des exigences et des contraintes juridiques, stratégiques et contractuelles. Tous les fonds de renseignements du Gouvernement doivent être identifiés et décrits dans les sources de références gouvernementales appropriées et l'on doit établir des plans de conservation et de disposition de ces documents et les faire approuver par l'Archiviste national.

Les lois fédérales et les politiques et stratégies du Conseil du Trésor se répercutent grandement sur l'administration et la gestion de chacune des étapes du cycle de vie des documents. Afin de guider la haute gestion de Santé Canada, nous livrons ci-après les grandes lignes ou de brefs sommaires des principales lois, politiques et stratégies ainsi que des principaux pouvoirs et mécanismes de consultation relatifs à la gestion des documents. Bien entendu, seuls les textes originaux et intégraux devraient être utilisés ou cités en tant que sources autorisées.

2.0 LOIS

2.1 *Loi sur l'accès à l'information* (1983)

En conformité du principe voulant que l'information gouvernementale doit être mise à la disposition du public, la *Loi sur l'accès à l'information* assure à ce dernier le « droit d'accès » aux documents gouvernementaux. Sous réserve d'exemptions précises et limitées, une personne qui demande d'avoir accès à de l'information gouvernementale devrait avoir la possibilité d'examiner les documents ou d'en obtenir copie. Le Commissaire à l'information, désigné par le Gouverneur en conseil, veille à ce que les décisions relatives à la divulgation de renseignements soient examinées indépendamment du Gouvernement.

La Loi exige la diffusion d'une publication annuelle qui renferme une description de l'organisation, un énoncé de ses responsabilités et une description de toutes les classes de documents qui soit suffisamment détaillée pour faciliter l'exercice du droit d'accès. Cette publication, appelée *Info Source*, consiste en une série de documents et de bases de données mises à jour visant à faciliter la localisation des renseignements détenus par le Gouvernement fédéral.

Cinq sections principales

Principes généraux. Cette section traite de l'objet de la Loi et de sa portée, et renferme les définitions pertinentes. Elle ne doit être utilisée qu'en dernier recours et non en remplacement des canaux réguliers ou informels en place.

Droit d'accès. Traite des droits consentis en vertu de la Loi, précisant à qui ils s'appliquent et comment fonctionnent les procédures permettant d'obtenir l'accès à l'information. Elle traite aussi de la question des coûts liés à l'obtention de l'accès demandé à l'information.

Exemptions et exclusions à la Loi. Décrit les circonstances particulières et limitées dans lesquelles les droits d'accès d'une personne ne s'appliquent pas.

Plaintes et mécanismes d'examen. Décrit un processus d'examen indépendant des ministères et organismes gouvernementaux. Il s'agit d'un processus en deux paliers qui permet à un particulier de porter plainte d'abord auprès du Commissaire à l'information puis de demander un examen de la Cour fédérale.

Autres dispositions générales. Décrit la délégation des pouvoirs et les responsabilités du personnel en vertu de la Loi, ainsi que les mécanismes de contrôle qui s'appliquent.

Politiques connexes

La Loi est soutenue par une politique explicite sur l'accès à l'information, en plus de la Politique de gestion des renseignements détenus par le Gouvernement décrite ci-après.

2.2 *Loi sur la protection des renseignements personnels* (1983)

La *Loi sur la protection des renseignements personnels* protège la confidentialité de l'information que détient une institution gouvernementale au sujet d'une personne identifiable. Elle exige que les renseignements personnels soient recueillis directement auprès de la personne à laquelle ils ont trait. La personne doit être informée de la raison pour laquelle ces renseignements sont recueillis et l'information ne doit pas être utilisée, sans l'approbation de l'individu, à d'autres fins que celle pour laquelle elle est recueillie à l'origine, sauf dans certains cas d'exception stipulés dans la Loi. L'information personnelle doit être protégée et répertoriée dans un fichier de renseignements

personnels enregistré. La personne sur qui portent les renseignements a le droit d'y accéder sur demande.

Info Source, qui précise le contenu et l'emplacement des fichiers de renseignements personnels, est publié chaque année. Toutes les demandes d'accès à des renseignements personnels sont acheminées par l'entremise du Coordonnateur de la protection des renseignements personnels du Ministère.

Six sections principales

Principes généraux. Cette section énonce les objets de la Loi, en décrit la portée et renferme les définitions pertinentes.

Droit d'accès. Traite des droits consentis en vertu de la Loi, précisant à qui ils s'appliquent et comment fonctionnent les procédures permettant d'obtenir accès à l'information personnelle.

Utilisation et divulgation des renseignements personnels. Précise les circonstances dans lesquelles le Gouvernement peut utiliser ou dévoiler les renseignements personnels.

Code de pratiques équitables en matière de renseignements
Comparaison de données
Utilisation du numéro de la sécurité sociale

Exemptions et exclusions à la Loi. Décrit les circonstances particulières et limitées dans lesquelles les droits d'accès d'une personne ne s'appliquent pas.

Plaintes et mécanismes d'examen. Décrit un processus d'examen indépendant des ministères et organismes gouvernementaux. Il s'agit d'un processus en deux paliers qui permet à un particulier de porter plainte d'abord auprès du Commissaire à l'information puis de demander un examen de la Cour fédérale.

Autres dispositions générales. Décrit la délégation des pouvoirs et les responsabilités du personnel en vertu de la Loi, ainsi que les mécanismes de contrôle s'appliquant à la collecte et à la tenue des fonds de renseignements du Gouvernement.

Politiques connexes

La Loi est soutenue par une politique explicite sur la protection des renseignements personnels et des données, en plus de la Politique de gestion des renseignements détenus par le Gouvernement décrite ci-après.

2.3 *Loi sur les Archives nationales du Canada* (1987)

La *Loi sur les Archives nationales du Canada*, sanctionnée à la Chambre des Communes le 25 mars 1987, a donné lieu à la création des Archives nationales du Canada, auparavant appelées les Archives publiques du Canada. L'Archiviste national, entre autres fonctions, dispense des conseils aux institutions gouvernementales au sujet des normes et des procédures entourant la gestion des documents gouvernementaux.

Les Archives nationales du Canada s'emploient à « conserver les documents privés et publics d'importance nationale ». Pour gérer les documents tout au long de leur cycle de vie, il faut notamment établir des plans de conservation et de disposition. Les institutions gouvernementales doivent obtenir l'approbation de l'Archiviste national avant de disposer de toute information gouvernementale, y compris les documents. Ces plans de conservation et de disposition sont élaborés de concert avec les gestionnaires des centres de responsabilité et doivent être approuvés par l'Archiviste national.

2.4 *Loi sur la protection civile* (1988)

La *Loi sur la protection civile* régit les exigences nationales en matière de planification des situations d'urgence. La Loi a pour objet de prévoir les mesures de protection civile nécessaires pour préparer le Canada à faire face aux situations de crise de toute nature, y compris par exemple, les inondations, les tremblements de terre, la guerre et les autres conflits armés, en facilitant et en coordonnant, au sein des institutions fédérales et en collaboration avec les gouvernements provinciaux, les États étrangers et les organisations internationales, l'élaboration et la mise en oeuvre de plans d'intervention civile.

Dans ce contexte, la Loi exige l'établissement d'un Programme de documents essentiels pour les institutions fédérales et pour ce faire, les gestionnaires doivent d'abord décider quelle information est essentielle au fonctionnement de l'organisation. Les documents essentiels doivent, d'après la loi, être entreposés dans des installations sèches, à température contrôlée et à l'épreuve de la poussière. Ces sites doivent également jouir d'un accès contrôlé distinct de celui où les dossiers ont été créés ou utilisés régulièrement.

3.0 POLITIQUES

3.1 Politique du Gouvernement du Canada sur la sécurité (1986)

La Politique du Gouvernement sur la sécurité définit les critères de classification ou de désignation de l'information détenue au sein du Gouvernement fédéral.

Les institutions doivent:

- classifier l'information lorsque sa divulgation non autorisée ou un autre compromis est vraisemblablement susceptible de nuire à l'intérêt national, en ce qui a trait aux dispositions particulières de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*;

- désigner l'information lorsque sa divulgation non autorisée ou un autre compromis est vraisemblablement susceptible de nuire aux intérêts autres que l'intérêt national, en ce qui a trait aux dispositions particulières de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*; et

- sauvegarder l'information et les biens classifiés ou désignés en conformité des normes relatives à la sécurité et des évaluations de la menace et du risque.

Conformément à la Politique du Gouvernement sur la sécurité, chaque institution gouvernementale doit mettre en place un système de sécurité qui englobe les principes suivants:

- tenue d'inventaires complets et précis de l'information classifiée et désignée;

- réalisation d'évaluations complètes des menaces et des risques auxquels est exposée l'information classifiée et désignée; et

- application de procédures administratives qui coordonnent:

  - l'application de mesures de sécurité de l'information pendant toute la durée de leur cycle de vie, et

  - l'évaluation périodique de l'efficacité et de la pertinence des mesures de sécurité.

Le Conseil du Trésor désigne le Sous-ministre comme responsable de la sauvegarde de l'information et des documents.

3.2 Politique sur les communications du Gouvernement (1988)

La Politique sur les communications du Gouvernement a été adoptée afin d'assurer la gestion efficace des communications gouvernementales. Elle repose sur l'engagement à « fournir au public des renseignements exacts, complets, objectifs, opportuns, pertinents et compréhensibles au sujet des politiques, programmes et services de l'État ». Le but de la politique est d'assurer la

disponibilité et la communication de l'information gouvernementale afin de veiller à ce que le Gouvernement soit visible, accessible et responsable auprès du public qu'il dessert.

Aux termes de la Politique, les institutions gouvernementales doivent répondre le plus possible aux demandes d'information du public, sans avoir recours inutilement à la *Loi sur l'accès à l'information* et à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, ce qui suppose que les ministères doivent avoir la capacité d'administrer et de gérer leurs documents selon une norme de service acceptable aux yeux du public.

3.3 Politique de gestion des renseignements détenus par le Gouvernement (1989)

La Politique de gestion des renseignements détenus par le Gouvernement (GRDG), adoptée par le Conseil du Trésor en 1989 donnait suite aux dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information*, qui exigent que les ministères gouvernementaux dressent un inventaire de leurs publications et autres renseignements consignés et les rendent accessibles aussi bien à leurs employés qu'au grand public. La politique a pour objectif « d'assurer la gestion rentable et coordonnée de tous les fonds de renseignements détenus par le Gouvernement fédéral ».

Le Gouvernement a pour politique:

- de gérer tous les fonds de renseignements à titre de ressource commune en vue d'appuyer la prise de décisions efficace, de respecter les exigences opérationnelles et de protéger les intérêts juridiques, financiers et autres du Gouvernement et du public;

- sous réserve des exigences juridiques et stratégiques de favoriser l'utilisation la plus répandue possible des renseignements détenus par le Gouvernement fédéral en veillant à ce qu'ils soient organisés afin de faciliter l'accès à ceux qui en ont besoin;

- d'alléger le fardeau administratif imposé au public en éliminant toute collecte inutile de données; et

- d'identifier et de conserver les fonds de renseignements qui servent à reconstruire l'évolution des décisions en matière de politiques et de programmes ou qui peuvent avoir une valeur du point de vue historique ou archivistique, et de s'assurer que ces renseignements sont disponibles sur-le-champ pour permettre d'examiner les décisions prises au Gouvernment fédéral et pour d'autres fins éducatives, qui expliquent le rôle historique du Gouvernement fédéral au sein de la société canadienne.

Les exigences de la Politique GRDG sont axées sur:

- la gestion intégrée;
- l'évaluation et la définition des besoins en information;
- la collecte des documents;
- la conservation et la protection des documents;
- la diffusion et l'utilisation des documents; et
- la préservation, la conservation et la disposition des documents.

L'un des objectifs de la GRDG était de combiner en une seule politique holistique, un éventail de politiques existantes portant sur les divers médias (papier, microfilms, médias électroniques, etc.) en reconnaissant le contenu ou la signification de l'information en tant que force d'intégration ou que dénominateur commun. En ce qui a trait aux politiques antérieures, la GRDG n'a amené que deux nouvelles exigences: désigner un haut fonctionnaire pour représenter le sous-chef auprès du Secrétariat du Conseil du Trésor et des autres organismes centraux aux fins de la GRDG, et établir un « inventaire » des fonds de renseignements du Ministère.

3.4 Politique de gestion des technologies de l'information (1990)

Selon le Conseil du Trésor, il existe un lien complémentaire entre les fonds de renseignements et la technologie de l'information, qui définissent ensemble la position du Gouvernement fédéral vis-à-vis la « gestion de l'information ».

La Politique de gestion des technologies de l'information a pour but de veiller à ce que les technologies de l'information soient utilisées comme un outil de travail stratégique pour assurer le respect des priorités gouvernementales et l'exécution des programmes, pour accroître la productivité et pour améliorer la qualité des services offerts au public.

Le Gouvernement a pour politique:

- de faire appel aux technologies de l'information pour renouveler le mode d'exécution des activités du Gouvernement et pour préserver une fonction publique moderne, capable de s'adapter aux nouvelles technologies;

- de coordonner et d'établir les orientations globales du Gouvernement fédéral en matière de la technologie de l'information; et

- d'adopter une approche d'entreprise pour élaborer des stratégies reliées à la technologie de l'information selon les priorités des programmes, et pour choisir et approuver les investissements gouvernementals dans le domaine des technologies de l'information les plus susceptibles de respecter l'objectif de la politique et de tenir compte des besoins des employés et du public.

Utilisée de façon efficace et efficiente, la technologie peut améliorer la collecte, le traitement, l'accessibilité et le stockage de l'information, c'est-à-dire l'administration du cycle de vie de l'information.

3.5 Sommaire des politiques du Conseil du Trésor

L'Illustration 1, préparée par le Secrétariat du Conseil du Trésor, illustre la façon dont le Conseil perçoit le recoupement et le chevauchement de ses politiques en matière d'information, de communications et de sécurité. La politique sur la GRDG, la principale en matière d'administration et de gestion des documents, est considérée comme la politique centrale ou de base.

4.0 AUTORISATIONS ET LIGNES DIRECTRICES

4.1 Plans généraux de disposition des documents du Gouvernement fédéral (1986)

Les Plans généraux de disposition des documents (PGDD) ont été publiés par l'Archiviste national afin de donner de la direction aux institutions gouvernementales sur la conservation et la disposition des documents administratifs (de régie interne). Ces plans autorisent les institutions à disposer de leurs documents administratifs à l'expiration des périodes de conservation stipulées.

Les Plans généraux ont été dressés en fonction des objectifs suivants:

- établir des périodes de conservation uniformes relatives aux documents administratifs des institutions gouvernementales;
- éviter que chaque institution gouvernementales soumette des plans respectifs pour les mêmes catégories de documents;
- utiliser efficacement et économiquement l'espace, le matériel et les effectifs;
- établir nettement la distinction entre les documents administratifs et les documents opérationnels;
- faciliter l'établissement de bons systèmes de classification des dossiers;
- assurer la conservation et le transfert aux Archives nationales des documents administratifs qui ont une valeur historique ou archivistique; et

Politiques reliées à l'information, les communications et la sécurité

ILLUSTRATION 1

- respecter les exigences des règlements et de la politique reliés à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* en ce qui a trait à la conservation et à la disposition des renseignements personnels.

En juillet 1996, les Archives nationales ont mis en branle un projet de révision des PGDD. Parmi les problèmes que posent les PGDD de 1986, mentionnons entre autres l'absence d'énoncés clairs et définitifs de la valeur archivistique des documents, la longueur des périodes de conservation et son orientation axée sur les documents imprimés.

4.2 Autorisation de détruire les documents éphémères (1990)

Ce document autorise les ministres et les institutions gouvernementales à détruire les documents éphémères, c'est-à-dire les documents qui ne s'avèrent nécessaires que pendant une période limitée pour mener à bien des tâches routinières ou pour élaborer un document ultérieur. Ils n'incluent **pas** les documents dont ont besoin les institutions gouvernementales ou les ministres pour contrôler, soutenir ou documenter la prestation des programmes, pour mener à bien des activités, pour prendre des décisions ou pour rendre compte des activités du Gouvernement.

Aux fins de la disposition des documents, on retrouve trois grandes catégories de documents gouvernementaux:

- les documents communs à l'administration interne et au fonctionnement des institutions;
- les documents uniques aux responsabilités opérationnelles particulières d'une institution; et
- les documents ministériels.

Les Plans généraux de disposition des documents du Gouvernement fédéral autorisent la disposition des documents communs des institutions. La disposition des documents uniques aux responsabilités opérationnelles particulières des institutions gouvernementales doit être approuvée par l'Archiviste national à la suite d'un examen des demandes de conservation et de disposition de documents élaborées par les institutions. Quant aux documents ministériels, tels que définis dans la Loi, ils sont disposés sur entente entre le Ministre et l'Archiviste national.

On retrouve de l'information éphémère dans les trois catégories de documents. Cette information ne doit être conservée que pendant une brève période avant d'être détruite.

4.3 Lignes directrices sur la gestion de l'information consignée dans un cabinet de ministre (1992)

Ces lignes directrices ont pour objet de faciliter la conception et l'exploitation de systèmes de gestion de l'information consignée dans un cabinet de ministre, c'est-à-dire de systèmes pratiques qui répondent aux besoins du ministre et de son personnel, ainsi qu'à toutes les exigences législatives.

Dans les chapitres 1 à 4, on décrit les principales caractéristiques et exigences en matière de gestion des quatre catégories de documents que crée ou reçoit le cabinet d'un ministre, d'après la *Loi sur les Archives nationales du Canada* et les lois et conventions connexes, c'est-à-dire:

- les documents ministériels;
- les documents politiques et personnels;
- les documents relevant du contrôle d'une institution gouvernementale; et
- les documents du Système de dossiers du Cabinet.

À la fin du chapitre 4, les lecteurs savent pourquoi il faut tenir ces catégories à part l'une de l'autre et pourquoi l'entreposage, la récupération et la disposition de chacune doit être gérée de façon à fournir un service efficient et efficace et à répondre aux exigences des lois pertinentes – la *Loi sur l'accès à l'information*, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et la *Loi sur les Archives nationales du Canada*. La seconde moitié des lignes directrices traite des principes et des pratiques qui s'appliquent à la gestion de ces documents.

Au chapitre 5, il est question des avantages et des responsabilités en matière de gestion de l'information consignée qui s'appliquent à un cabinet de ministre.

Le chapitre 6 porte sur la classification par sujets, le système logique qui permet d'entreposer l'information et de la récupérer sur demande. On y énonce de simples lignes directrices opérationnelles pour l'identification des renseignements, de manière à ce que les documents puissent demeurer distincts mais aussi être reliés si nécessaire. On y suggère des pratiques relatives à l'emplacement et au contrôle de l'information.

Le chapitre 7 traite brièvement de la sécurité physique de l'information.

Au chapitre 8, il est question des facteurs qui s'appliquent aux différentes catégories de documents lorsque prend fin leur vie active dans le cabinet du ministre. Ces facteurs sont liés à la destruction des documents ou à leur transfert aux Archives nationales ou ailleurs.

On peut obtenir d'autres conseils auprès du Bureau du Conseil privé au sujet des documents du Système de dossiers du Cabinet, et auprès du Secrétariat du Conseil du Trésor et des Archives nationales au sujet des autres catégories de documents.

4.4 Guide de revue de la gestion des renseignements détenus par le Gouvernement (1994)

Ce guide a été rédigé par les Archives nationales et le Secrétariat du Conseil du Trésor, sous la direction d'un groupe de travail interministériel, afin d'aider les gestionnaires et le personnel dans l'évaluation de leurs pratiques liées à la gestion de l'information au sein de leur institution. Le Guide s'adresse aussi aux vérificateurs et aux évaluateurs, qui pourront l'utiliser pour effectuer des revues officielles. On y met l'accent sur les bonnes pratiques de gestion de l'information et non uniquement sur le respect de la politique.

Selon le Guide, la gestion de l'information englobe plusieurs fonctions connexes, dont les politiques et la planification intégrées, le traitement des données, les télécommunications, la bureautique et les soutiens informatiques, la **gestion des documents**, les services de bibliothèque, la collecte de l'information, la gestion des formulaires, l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels. La gestion de l'information inclut également les documents ou le matériel publié sur support papier ou électronique, les cartes, les photographies, les films, les plans, les bandes vidéo, les microfilms et les bandes magnétiques.

Le Guide contient des renseignements utiles qui aideront les institutions à évaluer l'efficacité de leur mise en oeuvre de la politique sur la GRDG.

5.0 STRATÉGIES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL EN MATIÈRE DE DOCUMENTS

Archives nationales du Canada

Dans le rapport *Orientations stratégiques 1997-2000*, les Archives nationales du Canada définissent divers points stratégiques qui devront être réglés systématiquement au cours des quelques prochaines années, y compris celui de la gestion de l'information gouvernementale.

Les Archives nationales seront appelées à jouer un rôle clé dans la gestion des documents électroniques au sein du Gouvernement fédéral. La création de plus en plus répandue de documents électroniques, aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé, se répercutera grandement sur la planification à long terme des installations. Il faudra s'assurer que les systèmes conçus au sein des Archives nationales pour assurer la garde des documents électroniques permettent aussi au public d'y accéder, sont conformes aux règlements relatifs à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels, et permettent de migrer

les documents électroniques archivés à mesure que les générations de logiciels et de matériels deviendront désuètes sans qu'il y ait perte de leur signification contextuelle et de leurs fonctionnalités.

Les Archives nationales orienteront le plus possible leurs conseils et leurs normes en matière d'information vers le point de la création des documents. Elles continueront non seulement d'assurer la sauvegarde de la mémoire institutionnelle du Gouvernement et de faciliter l'application de la *Loi sur les Archives nationales du Canada*, de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, mais elles seront également en mesure, en encourageant les ministères à dépouiller leurs documents à la source, d'exercer une influence sur le transfert éventuel de documents meilleurs et mieux organisés aux Archives nationales. Il faudra déterminer le niveau approprié de participation des Archives nationales à la gestion de l'information des ministères ainsi que les points où leur intervention s'avère la plus opportune. Les Archives nationales continueront d'étudier les possibilités de réaliser des économies et d'accroître l'efficience dans le cadre de la prestation des services des Centres fédéraux de documents.

Secrétariat du Conseil du Trésor

En 1994, le Secrétariat du Conseil du Trésor a publié deux documents de planification stratégique qui touchent l'administration et la gestion des documents.

- ***Plan directeur pour le renouvellement des services gouvernementaux à l'aide des technologies de l'information: ébauche pour discussions (1994)***

En réaction aux pressions financières croissantes, le Plan directeur propose une vision de services fédéraux abordables, accessibles et sensibles, ainsi qu'une approche intégrée visant à favoriser la réalisation de cette vision. On y recommande la création, la gestion et l'échange prudent d'information entre les ministères par voie électronique, d'une manière qui assure la sécurité de l'information et en protège la confidentialité. On y envisage l'utilisation d'une infrastructure gouvernementale de manutention des documents électroniques afin de simplifier la prestation des services, de diminuer le chevauchement et d'accélérer le service aux clients tout en réduisant les coûts pour les contribuables.

Voici les principes directeurs touchant le contrôle des documents qui sont énoncés dans le Plan directeurs:

- L'information gouvernementale, sous toutes ses formes (par exemple, imprimée, vocale, électronique ou visuelle), est une ressource stratégique et sera gérée efficacement tout au long de son cycle de vie.

- Une fois l'information gouvernementale recueillie, on devrait l'entreposer et l'échanger de façon électronique afin d'en éviter la transcription manuelle et la refrappe.

- L'information gouvernementale ne sera conservée que s'il existe un besoin fonctionnel ou une exigence législative ou stratégique en ce sens, ou que si elle revêt une importance historique ou archivistique.

- Des unités organisationnelles distinctes seront responsables de la gestion de classes désignées d'information gouvernementale, afin d'en assurer l'intégrité, la qualité et la pertinence et d'en restreindre l'accès aux utilisateurs autorisés.

Bien que le Plan directeur suggère cinq « optiques architecturales », c'est-à-dire les affaires, le travail, l'information, les applications et la technologie, on n'y retrouve aucune optique gestionnelle ou référence explicite au contrôle gestionnel des documents.

- **Orientation stratégique en matière d'information gouvernementale: gestion de l'information (1994)**

Ce document, qui sert d'introduction au volume sur la Politique de gestion de l'information du Secrétariat du Conseil du Trésor, renferme des renseignements généraux et traite de la planification de la gestion de l'information, de l'infrastructure gouvernementale pour la gestion de l'information et de l'orientation gouvernementale.

On y mentionne que l'on ne devrait établir de liens entre la technologie de l'information et les fonds de renseignements que dans la mesure où cela s'avère utile et significatif, par exemple:

- pour organiser et entreposer les documents dans de grands systèmes de bureau afin de s'assurer de pouvoir les récupérer rapidement et sous une forme utilisable tout en respectant les normes appropriées;

- pour prévoir des normes relatives à la conservation et à la disposition au moment de la conception des systèmes de gestion de documents; et

- pour utiliser la technologie afin de répondre aux exigences de la Politique de gestion des renseignements détenus par le Gouvernement.

Le Gouvernement a adopté un certain nombre de principes en guise de fondement pour la mise en oeuvre réussie de la gestion de l'information. Mentionnons par exemple les suivants:

- il est essentiel que les hauts fonctionnaires participent à l'établissement des orientations et des buts en matière de documents et d'information; et

- les ressources axées sur l'information, y compris les documents-papier et les documents électroniques, sont des investissements substantiels et des éléments d'actifs précieux qui doivent être gérés au niveau ministériel.

6.0 INFRASTRUCTURE ET MÉCANISMES DE CONSULTATION POUR LA GESTION DE L'INFORMATION

6.1 Secrétariat du Conseil du Trésor

Le Comité consultatif sur la gestion de l'information (CCGI) joue un rôle des plus importants au niveau de l'administration et de la gestion des documents. Il est le principal mécanisme de consultation en matière de gestion de l'information entre les ministères et organismes (institutions) et le Secrétariat du Conseil du Trésor. Voici un profil du CCGI.

Comité consultatif sur la gestion de l'information (CCGI)

1. Mandat

Le Comité fait partie des principaux véhicules de consultation et d'échange d'information relativement à la gestion de l'information, aux systèmes et aux technologies au sein du Gouvernement fédéral.

Le Comité possède un double objectif:

a) fournir des conseils au SCT sur:
- les exigences et les priorités en matière de l'élaboration de nouvelles politiques et d'autres initiatives;
- l'incidence et la mise en oeuvre de politiques;
- la suffisance des politiques en vigueur et des initiatives courantes des organismes centraux et la nécessité de les soumettre à un examen;
- les questions de gestion qui touchent les ministères opérationnels;
- l'importance des normes en matière d'information et de technologie et leur respect; et
- les orientations stratégiques gouvernementales visant la prestation efficiente et efficace des programmes.

b) servir de forum gouvernemental pour:
- le partage des plans ministériels;
- le partage des plans des organismes centraux et de ceux qui fournissent des services communs;

- la communication des expériences d'utilisation couronnées de succès ainsi que des embûches et des risques que comporte l'application de la technologie; et
- l'amélioration générale de la coordination à l'échelle du Gouvernement fédéral.

Les secteurs d'intérêt du Comité sont notamment les préoccupations stratégiques liées de façon générale à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels, à la gestion des documents, à la sécurité, aux fonds d'information, à la gestion des données, à la gestion de projets, au traitement électronique des données, aux télécommunications, à la bureautique, à la technologie et aux systèmes d'information, et à d'autres questions stratégiques liées à l'information.

2. Composition

Le Comité est formé de hauts fonctionnaires que le SCT invite à participer à ses travaux.

Une importante part de l'investissement du Gouvernement dans la technologie de l'information (TI) est concentrée dans dix ministères fédéraux. On s'efforcera activement de recruter des représentants de ces ministères au sein du Comité.

Les autres membres seront choisis en fonction de la contribution personnelle qu'ils peuvent apporter aux délibérations du CCGI.

Aucune disposition n'a été prévue concernant les membres remplaçants. L'approbation des remplaçants à une réunion se fera en consultation avec le secrétaire du Comité.

Le mandat des membres du CCGI pourra être renouvelé selon certains critères comme la direction d'un sous-comité, les résultats obtenus et la participation personnelle aux rencontres et aux affaires du Comité.

3. Présidence

Le Comité sera présidé par le Sous-secrétaire et le Sous-contrôleur général de la Direction générale de la gestion des finances et de l'information (DGGFI).

4. Secrétariat

Les services de secrétariat pour le Comité sont assurés par le Bureau de la gestion, des systèmes et des technologies de l'information (BGSTI) du Secrétariat du Conseil du Trésor.

5. Fonctionnement du Comité

Le CCGI tient au moins huit rencontres régulières par année et le Président peut convoquer au besoin des rencontres additionnelles.

Afin de tenir le milieu fédéral de la TI au courant des activités du Comité, on diffusera les procès-verbaux de ses réunions.

6.2 Archives nationales du Canada

En mai 1993, le Conseil du Trésor et les Archives nationales ont convenu d'une nouvelle entente coopérative portant sur la mise en oeuvre de la politique de GRDG. Le Secrétariat du Conseil du Trésor est alors devenu responsable de l'élaboration, de la communication et de l'interprétation de la politique, tandis que les Archives nationales sont devenues responsables de la détermination des besoins, de l'élaboration des normes et des pratiques et de la prestation de conseils qui facilitent l'application de la politique dans les secteurs suivants:

- organisation, récupération et inventaire;
- tenue et protection;
- transmission;
- conservation et disposition;
- dossiers des cabinets de ministres;
- histoire des institutions.

Les Archives nationales sont également devenues responsables de l'éducation, de la formation et des communications liées à l'application de la politique sur la GRDG, de même que de la planification d'un programme d'évaluation de celle-ci.

En guise de mécanisme de consultation entre les Archives nationales et les ministères et organismes, la Division des normes et des pratiques de gestion de l'information a organisé et parrainé récemment le Forum sur la gestion de l'information. Le Forum est formé des directeurs de la gestion de l'information de quelque vingt ministères, dont le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Bibliothèque nationale. S'appuyant sur les résultats de trois rencontres, le Forum parrainera des initiatives portant sur certaines questions comme la cession de documents à des organisations non-gouvernementales, l'intégration des exigences en matière de gestion des documents dans des systèmes partagés, la gestion de l'information sur l'Internet et l'Intranet, et la

détermination des compétences de base et des stratégies d'éducation et de formation pour la gestion des documents au sein de l'environnement de travail électronique. Le Forum servira également de groupe de consultation pour le nouveau cadre de la politique en matière d'information du Conseil du Trésor.

Annexe B : Mécanismes actuels de contrôle des documents de Santé Canada

Le présent Examen préliminaire a permis de définir les principaux mécanismes de contrôle des documents à l'échelle du Ministère. Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive. Il se peut que d'autres mécanismes de contrôle soient en cours de planification ou s'appliquent à un ensemble restreint de documents, au sein par exemple d'un bureau donné.

Les mécanismes de contrôle actuels comprennent:

- les responsabilités fonctionnelles;
- les comités autorisés;
- l'organisation en matière de gestion des documents;
- les politiques relatives aux documents;
- les procédures relatives aux documents;
- la planification des documents;
- les rapports sur les documents;
- les inventaires de documents;
- la formation relative aux documents; et
- les outils de gestion des documents.

2.1 Responsabilités fonctionnelles

Conformément au cadre législatif et stratégique en matière de documents, le Sous-ministre a désigné[11] des hauts fonctionnaires responsables:

- de la Politique de gestion des renseignements détenus par le Gouvernement (GRDG);
- de la Politique sur l'accès à l'information;
- de la Politique sur la protection des renseignements personnels et des données;
- de la Politique sur la sécurité; et
- de la Politique sur la planification de la reprise des opérations.

Chacune de ces responsabilités complémentaires est liée à divers mécanismes de contrôle des documents de Santé Canada.

---

[11] Dans le cas de la GRDG et de la protection des renseignements personnels, les hauts fonctionnaires désignés ont été identifiés mais aucune documentation à l'appui ne leur a été fournie.

2.2 Comités autorisés

Le Ministère a mis en place en 1996 une nouvelle structure de régie de la GI et de la TI (gestion). Les comités dont le mandat est lié au contrôle des documents sont les suivants:

- le Sous-comité de la gestion de l'information du CEM (GICEM)
- le Comité consultatif de la technologie et du fonds d'information (CCTFI)
- les sous-comités de gestion de l'information des directions générales et des régions (GIDG)
- le Comité consultatif du fonds d'information (CCFI)

2.3 Organisation en matière de gestion des documents

Santé Canada a créé une organisation centrale qui dispense des conseils fonctionnels à l'échelle du Ministère et qui assure des services communs de disposition des documents dans la région de la Capitale nationale. La structure hiérarchique de cette organisation est la suivante:

- Sous-ministre, Santé Canada
- Sous-ministre adjoint principal, Direction générale des services de gestion (DGSG)
- Directrice générale, Direction de la gestion de l'information (DSGI)
- Directeur, Division de la gestion des ressources de l'information (DGRI)
- Gestionnaire, Services de gestion des fonds de renseignements (SGFR)
- Chef, Services des opérations (SO)
- Superviseurs des bureaux des documents – unités 1, 2 et 3

Le récent *Protocole d'entente régional sur la prestation des services ministériels de la bibliothèque, des documents et du courrier* énonce les ententes relatives aux responsabilités des directeurs généraux régionaux en matière de prestation des services locaux des documents et celles de la Directrice générale de la DSGI en matière d'orientation fonctionnelle ainsi que de monitoring et d'évaluation de la prestation des services.

2.4 Politiques relatives aux documents

Santé Canada possède peu de politiques documentées sur les documents. Celles actuellement en vigueur au Ministère sont les suivantes:

- *Politique de gestion des documents*, une directive administrative publiée en 1983 par Santé et Bien-être social Canada.

  Cette politique a été publiée avant le cadre législatif et stratégique actuel du Gouvernement fédéral en matière de gestion des documents. Elle n'est pas utilisée mais demeure le document stratégique général le plus récent sur la question des documents.

- La *politique sur le courrier électronique* diffusée en juillet 1996 par la Direction de la gestion de l'information.

  La politique stipule que tous les messages électroniques et toutes les pièces jointes qu'envoient et que reçoivent les employés de Santé Canada doivent être traités à la façon de documents gouvernementaux conformément à la *Loi sur les archives nationales du Canada*. En ce qui a trait à l'accès, à la conservation et à la disposition du courrier électronique, on demande aux employés de faire la distinction entre deux types d'information: la mémoire institutionnelle et l'information courante. La mémoire institutionnelle, c'est-à-dire l'information qui a une valeur ministérielle, historique ou durable ou qui livre un compte rendu du raisonnement ou du motif à l'appui des décisions, doit être conservée dans un endroit approuvé et être éliminée de la façon prescrite par la Loi. L'information courante, c'est-à-dire celle qui n'est utile que pendant une période restreinte pour accomplir une tâche courante ou pour rédiger un document ultérieur, ne doit être conservée que tant qu'elle est nécessaire au plan opérationnel. Un cadre de responsabilité est défini à l'intention des employés, des gestionnaires des centres de responsabilité et des diverses autorités fonctionnelles.

- Le *Manuel de la sécurité du Ministère* publié en juin 1996 par la Division de la santé et de la sécurité de la Direction générale des services de gestion.

  La politique englobe les principes, les méthodes et les lignes directrices régissant les fonctions et les services de sécurité à Santé Canada. Le manuel présente un cadre de responsabilité visant à assurer la sauvegarde adéquate des documents-papier confidentiels à Santé Canada.

- La *Directive sur la conservation des documents essentiels* distribuée en 1996 à tous les gestionnaires de centres de responsabilité par la Direction des communications de la Direction générale des politiques et de la consultation.

Le présent Examen préliminaire a aussi permis de recenser les politiques ministérielles *de facto* sur les documents, y compris les suivantes:

- les modalités des accords de subvention et de contribution et des marchés de biens et de services exigent la tenue de documents;

- un courrier en multidiffusion transmis par la DSGI donne avis des exigences de la politique législative fédérale en matière de documents et des responsabilités actuelles des employés et des gestionnaires fédéraux.

2.5 Procédures relatives aux documents

Il existe peu de procédures documentées sur la question des documents. Nous avons relevé les suivantes:

- le *Manuel de classification et de soutien à la gestion des documents* rédigé en juin 1984 par la Section de l'amélioration des documents de la Direction générale de la gestion ministérielle de Santé et Bien-être social Canada

  Le document n'est pas utilisé mais il demeure la procédure la plus récente pour les services de gestion des documents. Des sections sont toujours valides, en théorie, bien que les noms aient changé.

  Il renferme des directives par étapes sur les questions suivantes: traitement du courrier, classification des documents, concordance et indexage des documents, création de dossiers, création de sujets primaires et secondaires, application des plans de conservation et de disposition, manutention des documents essentiels, prêts de documents, transmission des documents, rappel des documents et des dossiers, classement des documents, création de volumes, recherche de dossiers, utilisation d'espaces de stockage temporaire, récupération auprès des archives publiques, sécurité.

- Les employés des Services de gestion des documents rédigent des *Formalités administratives*, qui consistent en un sommaire de trois à six pages des tâches courantes.

2.6 Planification de documents

La planification du cycle de vie des documents, telle que prévue dans les politiques du Secrétariat du Conseil du Trésor, n'a pas encore été mise en oeuvre par Santé Canada. Les éléments de planification déjà en place sont les suivants:

- *La planification de la GI et de la TI*

  Un processus annuel mené à bien à l'échelle du Ministère par la DSGI permettra éventuellement de déterminer et d'approuver le financement des initiatives en matière de gestion de l'information et de technologie de l'information. La planification de la GI et de la TI met actuellement l'accent sur les projets de technologie de l'information d'un coût supérieur à 100 000 $ et sur les projets qui se répercutent grandement sur le réseau ministériel. Cela inclut les grands projets de mise en place de systèmes de traitement des documents.

- *La planification de la disposition pluriannuelle*

  Un processus mis en branle à l'échelle du Ministère par la DSGI et approuvé par le Sous-ministre, qui vise à fixer les délais d'élaboration et d'achèvement des présentations des directions générales et des régions relatives à la disposition des documents, au cours des trois prochaines années, en vue de les soumettre à l'approbation de l'Archiviste national.

2.7 Rapports sur les documents

Les rapports ministériels sur les mécanismes de contrôle des documents identifiés au cours de l'Examen préliminaire sont les suivants:

- la Direction de la vérification interne conserve les *rapports de vérification*;
- la Division de la santé et de la sécurité ou les coordonnateurs de la sécurité des directions générales conservent les *rapports d'évaluation de la menace et des risques*, *les rapports des incidences liées à la sécurité* et *les rapports sur les infractions à la sécurité*; et
- les *Services de gestion des documents* produisent des rapports opérationnels sur les volumes pour chaque bureau des documents de Santé Canada, selon le client et selon qu'il s'agit de documents renfermant la mémoire institutionnelle ou d'information courante.

2.8 Inventaires des documents

L'un des principes fondamentaux du contrôle des documents consiste à créer et à tenir un inventaire. Santé Canada possède un certain nombre d'inventaires de documents à usage déterminé, dont les suivants:

- Les Services de gestion des documents tiennent un inventaire des dossiers-papier[13] qui leur sont soumis pour conservation et disposition. Les dossiers sont classés à l'aide d'un ancien système numérique duplex et sont consignés dans le Système automatisé de gestion des dossiers (SAGD). Ils renferment un nombre indéterminé de documents en double, c'est-à-dire le « document institutionnel » original et un ou plusieurs doubles « documents courants ».
- Les Services de gestion des documents possèdent un inventaire des *documents essentiels* pour Santé et Bien-être social Canada; la plus récente mise à jour remonte à 1991.

---

[13] L'inventaire n'indique pas les documents que contiennent les dossiers.

- La Division de la coordination et de l'accès à l'information tient un inventaire *Info Source* des fonds de renseignements du Ministère, tel qu'exigé par la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*; cet inventaire est présenté chaque année au Secrétariat du Conseil du Trésor pour publication.

- La DSGI a compilé un inventaire de 90 macro-applications informatiques (documents électroniques) dans le cadre du projet de l'An 2000.

- La DSGI a compilé un inventaire de 160 applications Lotus Notes (documents électroniques) lors du passage de Notes 3 à Notes 4.

- En général, le personnel administratif du niveau de directeur et de niveaux supérieurs tient des inventaires des dossiers-papier locaux.

- Les groupes de travail qui utilisent Lotus Notes tiennent des inventaires spéciaux de leurs documents électroniques communs.

2.9 Formation relative aux documents

En termes de perfectionnement des compétences relatives aux documents, Santé Canada a investi:

- dans des séances de formation visant à sensibiliser les cadres supérieurs à la gestion des documents qui seront dispensées dans tout le Ministère au printemps 1997; et

- dans la formation sur le tas des employés des Services de gestion des documents.

Sur demande, la DSGI livre des présentations et des séances d'information, et remet de la documentation aux organismes clients sur le cadre législatif, la conservation et la disposition des documents, la classification des dossiers, les méthodes appropriées de gestion des documents et la manipulation des documents électroniques.

2.10 Outils de gestion des documents

Les outils suivants sont disponibles pour assurer le contrôle des documents:

- *Système automatisé de gestion des dossiers (SAGD) du Ministère*

  Le SAGD permet à un ou plusieurs employés du service des documents d'accéder en direct (sur gros ordinateur seulement) à la base de données ministérielle sur les dossiers-papier dont le bureau des documents assure la garde. Les fonctions du système sont notamment les suivantes:

- tenir à jour (ajouter, supprimer, modifier);
- l'information sur la classification par sujets;
- l'information sur les rappels;
- l'information liée aux fichiers, aux volumes et aux portefeuilles;
- l'information sur les prêts;
- l'information concernant la planification et la disposition;
- l'information sous forme de tableaux de référence;
- rechercher, enquêter et questionner l'information sur les dossiers ou les volumes; et
- imprimer des rapports, des étiquettes, des avis de documents AR, des rappels de dossiers et des avis de suivi, des étiquettes de sortie et des listes d'avis de disposition.

- *Lotus Notes*

  Lotus Notes permet aux employés et aux groupes de travail de Santé Canada de contrôler la manipulation des documents électroniques, y compris la création de documents (en Notes), l'entreposage de documents (y compris les documents qui ne sont pas en Notes) et l'accès à l'échelle du Ministère.

- *Systèmes de suivi des documents*

  On utilise plusieurs systèmes pour consigner la réception et la diffusion de documents. Mentionnons par exemple le Système de suivi du Ministère, le Système de correspondance du Ministre et le Système de suivi de la correspondance.

Annexe C: Évaluation de la conformité des mécanismes de contrôle des documents

La présente est une évaluation initiale du contrôle des documents à Santé Canada. La gestion des documents est une fonction ministérielle dont tous les employés se partagent la responsabilité. Les constatations ne doivent pas être interprétées comme étant uniquement une évaluation de la Direction de la gestion de l'information. Compte tenu de la nature fragmentée de la fonction de gestion des documents au Ministère, il peut y avoir des exceptions individuelles à l'évaluation globale.

Le présent Examen préliminaire nous a permis d'en apprendre sur plusieurs initiatives en cours ou prévues visant à améliorer la gestion des documents à Santé Canada. Cette évaluation objective de l'état actuel des mécanismes de contrôle des documents devrait contribuer à faire mieux comprendre l'objet des projets d'amélioration des documents et ce qu'ils peuvent en définitive apporter à l'organisation. Il se peut aussi qu'elle amène des changements au niveau des priorités, de l'approche et des décisions relatives à l'investissement.

Voici notre évaluation globale de la conformité aux exigences obligatoires fédérales:

Textes réglementaires	*Évaluation préliminaire*
• Politique sur l'accès à l'information	Essentiellement non conforme
• Politique sur la gestion des renseignements détenus par le Gouvernement	Essentiellement non conforme
• Politique sur la protection des renseignements personnels et des données	Manifestement conforme
• *Loi sur les Archives nationales du Canada*	Certains points non conformes
• Politique sur la sécurité	Essentiellement non conforme
• *Loi sur la protection civile*	Essentiellement non conforme
• Politique de gestion des technologies de l'information	Certains points non conformes

1. Politique sur l'accès à l'information

Les déclarations suivantes du Commissaire à l'information (le 21 janvier 1997) mettent en évidence le fait que Santé Canada ne respecte pas les exigences en matière de contrôle des documents découlant de la *Loi sur l'accès à l'information*:

[TRADUCTION]

- *des documents de Santé Canada ont été détruits pour contrecarrer le droit d'accès d'un particulier et le droit général d'accès consenti au public*; et

- *environ 80 % des demandes d'accès à l'information présentées à Santé Canada sont en souffrance et le délai moyen de réponse dépasse six mois.*

Précédemment, le Commissaire à l'information faisait remarquer ce qui suit dans le rapport de l'*Examen des règles de pratiques et de procédures de Santé Canada – Loi sur l'accès à l'information, décembre 1994*:

[TRADUCTION]

- *le système de gestion des documents du Ministère n'est pas propice au traitement efficace des demandes d'accès à l'information;*

- *l'actuel système de gestion des documents de Santé Canada est fragmenté, sans contrôle et désuet;* et

- *Santé Canada n'exerce aucun contrôle central sur l'ensemble des documents, ne possède aucun système commun de classification de dossiers, ne contrôle pas les systèmes de gestion des documents des directions générales et ne contrôle pas la conservation ou la destruction de 75 % des documents du Ministère.*

Les constatations du présent Examen préliminaire laissent supposer que les observations du Commissaire à l'information sur l'état du contrôle des documents à Santé Canada sont toujours valables. Les conditions générales augmentent considérablement le risque que surviennent d'autres incidents de non-conformité aux procédures d'accès à l'information qui entraînent la destruction non autorisée de documents gouvernementaux.

Il semble aussi que le Ministère ait de la difficulté à répondre à l'exigence juridique selon laquelle il doit fournir au Secrétariat du Conseil du Trésor, pour l'*Info Source*, une description de toutes les catégories de documents suffisamment détaillée pour faciliter l'exercice du droit d'accès. L'utilité de l'*Info Source* en tant qu'outil efficace de localisation est discutable. Qui plus est, il existe des indications à l'effet que les cadres supérieurs ne saisissent pas *l'esprit de la loi*. Cela soulève la possibilité qu'il y ait des lacunes et des omissions.

2. Politique sur la gestion des renseignements détenus par le Gouvernement

Santé Canada ne se conforme pas aux exigences de la Politique sur la gestion des renseignements détenus par le Gouvernement (GRDG), qui consistent à:

- planifier, diriger, organiser et contrôler les documents tout au long de leur cycle de vie, peu importe leur forme ou le support sur lequel ils sont produits;

- tenir un ou des systèmes d'identification à jour, détaillés et structurés qui fournissent un moyen efficace d'organiser et de localiser l'information et qui comportent un inventaire institutionnel permettant la gestion des documents du Ministère; et

- appliquer les normes gouvernementales en matière de transmission, de tenue et de protection des documents pendant tout le cycle de vie de l'information ou des documents.

En ne respectant pas ces prérequis, il va sans dire que Santé Canada ne peut se conformer aux exigences connexes suivantes:

- évaluer et définir les besoins en matière d'information et de documents;
- éviter de recueillir de l'information et des documents qui sont déjà disponibles;
- minimiser le fardeau de réponse du public et les coûts associés à la collecte d'information et de documents par le Gouvernement; et
- assurer la préservation, la conservation et la disposition des documents.

Les constatations de l'Examen préliminaire confirment toutefois que le Ministère est manifestement conforme aux exigences suivantes:

- contrôler l'utilisation des formulaires; et
- gérer toutes les confidences du Conseil privé de la Reine pour le Canada.

L'Examen préliminaire n'a pas permis de confirmer la nomination officielle d'un haut fonctionnaire pour représenter le Sous-chef auprès du Secrétariat du Conseil du Trésor et d'autres organismes centraux. Nous n'avons pu trouver de documents de délégation. Les personnes interviewées ne savaient pas avec certitude si les pouvoirs avaient été délégués au Sous-ministre adjoint principal de la Direction générale des services de gestion ou à la Directrice générale de la Direction de la gestion de l'information.

3. Politique sur la protection des renseignements personnels et des données

L'Examen préliminaire nous a permis de conclure que Santé Canada se conforme manifestement aux exigences en matière de protection des renseignements personnels et des données. Les documents auxquels s'applique le plus souvent cette politique sont souvent désignés sous le nom de « dossiers de cas »; il peut s'agir par exemple de documents portant sur des individus ou de transactions confidentielles effectuées par la Direction des ressources humaines et la Direction générale des services médicaux. L'information fournie à l'équipe d'examen laisse supposer que les « dossiers de cas » font l'objet d'un bien meilleur contrôle que les autres dossiers.

L'équipe d'examen a effectué plusieurs recherches, mais elle n'est pas parvenue à retracer d'ordonnance de délégation de pouvoirs signée par le Sous-ministre qui énumère les responsabilités déléguées en vertu de l'article 73 de la *Loi sur la protection des renseignements*

personnels. De même, elle n'a pu confirmer l'identité du Coordonnateur de la protection des renseignements personnels désigné au Ministère.

4. *Loi sur les Archives nationales du Canada*

Les représentants des Archives nationales évaluent de façon positive le programme d'archive de Santé Canada administré par la Direction de la gestion de l'information. Ils s'inquiètent toutefois du risque de destruction non autorisée de documents confiés aux directions générales et aux régions, compte tenu des lacunes perçues par les Archives nationales dans l'infrastructure de gestion des documents de Santé Canada. Les dossiers de cas[13] font toutefois exception puisqu'ils sont en général soumis à des mécanismes officiels de contrôle des documents.

Santé Canada n'a défini que deux catégories de documents: les documents « institutionnels » et les documents « courants ». Cette distinction semble être unique au Ministère et elle ne reflète pas la structure et la terminologie des Archives nationales. L'Examen préliminaire n'a pas permis de clarifier de quelle façon les règles de disposition des documents des Archives nationales s'appliquent à la disposition des « documents courants » de Santé Canada.

5. Politique sur la sécurité

Manifestement, Santé Canada possède un programme efficace pour répondre aux exigences générales en matière de sécurité et par rapport à la classification et à la désignation d'information sur support papier. Il est toutefois difficile de savoir si cela s'applique tout autant à l'information sur support électronique.

Les exigences stratégiques relatives à la sécurité de la technologie de l'information (TI) visent à assurer la protection et la confidentialité de l'information emmagasinée, traitée ou transmise de façon électronique, l'intégrité de l'information et des processus connexes, et la disponibilité de l'information, des systèmes et des services. Le programme de sécurité de la TI de Santé Canada ne respecte pas encore ces exigences stratégiques.

Conformément à la politique gouvernementale, Santé Canada analyse et évalue les menaces et les risques auxquels est exposée l'information sensible. Le Ministère ne se plie cependant pas à l'exigence qui consiste à sélectionner des options d'évitement des risques, mettre en place des mécanismes rentables de sauvegarde et élaborer et mettre à l'essai des plans d'urgence et de reprise des activités, selon les besoins.

---

13 Les dossiers de cas sont par exemple des documents relatifs à la présentation de drogues ou des documents médicaux personnels. Les autres documents sont par exemple des documents d'élaboration de politique, des documents budgétaires et de gestion, des documents d'administration des ressources, des « dossiers verticaux », des délégations de pouvoirs, de la correspondance et des procès-verbaux de réunions.

6. *Loi sur la protection civile*

Santé Canada joue un rôle clé dans l'application du Programme fédéral de protection civile. Le Ministère ne se conforme cependant pas aux exigences fondamentales de la *Loi sur la protection civile* ayant trait à la gestion de ses documents essentiels. Le plus récent inventaire des documents essentiels du Ministère a par exemple été effectué par Santé et Bien-être social Canada en 1991.

7. Politique de gestion des technologies de l'information

Santé Canada a réalisé d'importants progrès en matière d'utilisation de la technologie. Dans le contexte du modèle du cycle de vie des documents, cependant, le Ministère ne répond toujours pas à l'exigence suivante de la politique :

« *utiliser la technologie de l'information pour réduire le fardeau des répondants auprès desquels l'information est recueillie (c'est-à-dire effectuer les transactions courantes par la voie électronique, convertir l'information au format électronique une fois seulement), rendre l'information plus facilement accessible, effectuer les transactions plus rapidement et avec plus de précision, soutenir les employés et, par conséquent, réduire les coûts pour toutes les parties* ».

Des obstacles généralisés et improductifs nuisent notamment à la localisation des documents du Ministère et à leur accès électronique. À défaut de posséder un inventaire ou une carte de ses documents, Santé Canada ne peut déterminer efficacement si l'information est déjà disponible et éviter le chevauchement inutile. Rien ne prouve que le Ministère ait utilisé la technologie pour réduire de façon significative le fardeau des fournisseurs d'information ou le coût de ses documents.

Annexe D: Évaluation par rapport aux meilleures pratiques

Critère de meilleure pratique: *A-t-on inclus les responsabilités en matière de gestion de l'information dans une documentation officielle de l'organisation, telle que les politiques, les manuels de procédures, les descriptions de postes, etc.?*

Évaluation: Santé Canada ne possède pas de politique et de manuel à jour sur les documents.

Critère de meilleure pratique: *Les utilisateurs à tous les niveaux connaissent-ils leurs propres responsabilités en matière de fonds de renseignements? Ont-ils les connaissances, les compétences et les outils qui leur permettent d'exercer leurs responsabilités?*

Évaluation: Les constatations indiquent que les employés de tous les niveaux ne sont pas au courant de leurs responsabilités. De plus, ils ne possèdent pas les connaissances, les compétences et les outils nécessaires.

Critère de meilleure pratique: *Les gestionnaires de l'information centrale ont-ils développé une infrastructure de politiques, de systèmes et de procédures en vue de gérer l'information de façon efficace?*

Évaluation: Santé Canada ne possède pas d'infrastructure de gestion efficace des documents.

Critère de meilleure pratique: *Dans quelle mesure le Plan de gestion de l'information (PGI) de l'institution couvre-t-il ses divers fonds de renseignements, y compris les supports non électroniques?*

Évaluation: Le PGI n'englobe pas la planification des documents.

Critère de meilleure pratique: *Est-ce que l'institution offre une identification à jour, générale et structurée, ou des systèmes de classification qui constituent un moyen efficace d'organiser et de localiser l'information et qui, sous forme composite, comprennent un répertoire central de la gestion des fonds de renseignements?*

Évaluation: Santé Canada possède un environnement fragmenté au sein duquel on retrouve un nombre indéterminé d'inventaires spécialisés de dossiers, mais non de documents.

Critère de meilleure pratique: *Les exigences en matière d'information sont identifiées et analysées en regard des objectifs opérationnels, législatifs et politiques?*

Évaluation: Cette question a été posée dans le cadre de l'Examen préliminaire et a révélé que Santé Canada n'adhère pas à cette pratique. Les documents sont traités en mode réactif.

Critère de meilleure pratique: *Est-ce que l'institution connaît les coûts associés à la collecte, la création et la réception de l'information qu'elle utilise?*

Évaluation: Les coûts des documents de Santé Canada sont inconnus et nous n'avons pu identifier aucune source d'information sur leur calcul.

Critère de meilleure pratique: *Est-ce que les utilisateurs – qu'ils soient à l'intérieur ou à l'extérieur de l'institution – sont satisfaits de leur accès aux fonds de renseignements et du repérage de ces fonds? L'information dont les utilisateurs ont besoin est-elle accessible? Y ont-ils accès facilement? Comment la satisfaction des utilisateurs est-elle mesurée?*

Évaluation: De façon générale, les personnes interviewées étaient insatisfaites des modalités entourant l'accès et la récupération des documents, à l'exception des dossiers de cas. Le Ministère ne mesure pas la satisfaction des utilisateurs des documents.

Critère de meilleure pratique: *Les responsables des fonds de renseignements - Gestion des documents, Services de bibliothèque, Gestion des données - connaissent-ils les besoins en information des utilisateurs?*

Évaluation: Les services de documents fonctionnent en mode réactif et les besoins en matière d'information des utilisateurs ne sont pas définis.

Critère de meilleure pratique: *Est-ce que les utilisateurs sont satisfaits du fait que l'organisation et la description des fonds de renseignements les rendre compréhensibles et facilement exploitables? Les fonds de renseignements sont-ils identifiés et décrits de façon que les utilisateurs puissent facilement et rapidement y trouver l'information dont ils ont besoin?*

Évaluation: La méthode qu'utilise Santé Canada pour organiser et décrire les documents est désuète. Elle ne répond pas aux besoins du public, des gestionnaires, des employés ou des professionnels des documents.

Critère de meilleure pratique: *Est-ce que l'institution fait le suivi de l'information électronique de façon compatible avec d'autres types de supports?*

Évaluation: Santé Canada assure le suivi des dossiers de documents-papier mais non des documents électroniques.

Critère de meilleure pratique: *Est-ce que l'institution identifie et protège ses fonds de renseignements essentiels?*

Évaluation: Santé Canada n'adhère pas à cette pratique.

Critère de meilleure pratique: *Est-ce qu'on a attribué des délais de conservation à tous les fonds de renseignements, quels que soient leur support et l'endroit où ils se trouvent?*

Évaluation: Santé Canada n'a pas encore adopté cette pratique à l'échelle du Ministère. On a récemment mis en oeuvre un plan pluriannuel d'élimination des documents, une stratégie qui vise à assigner des périodes de conservation et à obtenir des autorisations de disposition pour tous les documents du Ministère d'ici à l'an 2000.

Critère de meilleure pratique: *L'institution a-t-elle obtenu l'autorisation de l'Archiviste national portant sur la disposition (y compris l'aliénation) de tous les documents, quels que soient leur support et leur emplacement?*

Évaluation: Santé Canada n'a pas encore appliqué cette pratique à l'échelle du Ministère.